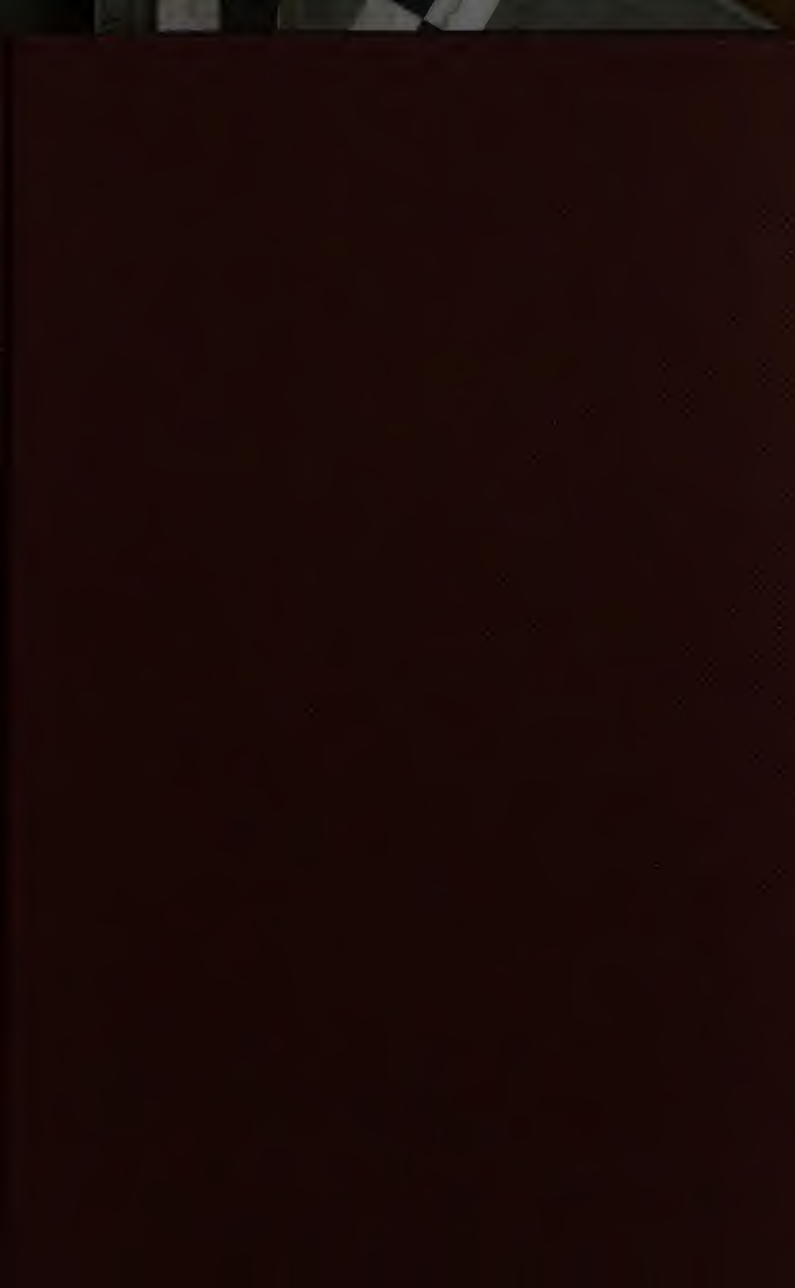




NAZIONALE

253

5 E

11

CENTRALE V. E. II

ROMA



DE LA

DÉMOCRATIE

EN SUISSE

PAR A.-E. CHERBULIEZ

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC ET D'ÉCONOMIE POLITIQUE À L'ACADÉMIE DE GENÈVE

..... Semper in republica tenendum est ne
plurimum valeant pluresque.

[Cic. de rep. II, 22.]

TOME PREMIER

PARIS

AB. CHERBULIEZ ET C^{ie}, LIBRAIRES

17, RUE DE TOURNON

GENÈVE, MÊME MAISON

—

1843



DE LA
DÉMOCRATIE EN SUISSE

I

AUTRES OUVRAGES DU MÊME AUTEUR.

Théorie des Garanties constitutionnelles. 2 vol. in-8°. 10 fr.

**Riche ou Pauvre, exposé succinct des conditions actuelles de la
distribution des richesses sociales. 1 vol. in-8°. 6 fr.**

DE LA

DÉMOCRATIE

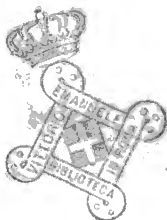
EN SUISSE

PAR A.-E. CHERBULIEZ

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC ET D'ÉCONOMIE POLITIQUE À L'ACADÉMIE DE GENÈVE

..... Semper in republica tenendum est ne
plurimum valeant plurimi.

(Cic. de rep. II, 22.)



TOME PREMIER

PARIS

AB. CHERBULIEZ ET C^{ie}, LIBRAIRES

17, RUE DE TOURNON

GENÈVE, MÊME MAISON

1843

PRÉFACE.

L'ouvrage qu'on va lire est le résultat de travaux entrepris depuis fort longtemps et qui m'ont fourni le sujet de plusieurs cours publics donnés à l'académie de Genève. Quelques personnes, qui avaient suivi mes leçons, m'ayant témoigné le désir qu'elles fussent imprimées, j'ai entrepris de rédiger mes notes ; mais je me suis bientôt aperçu que ces notes renfermaient la matière de deux ouvrages distincts, savoir : d'un *Traité du droit public de la Suisse*, et d'*Etudes sur la démocratie en Suisse*. Or, ces deux manières de traiter le même sujet, si elles pou-

vaient très-bien être cumulées dans un enseignement académique, ne le pouvaient guère dans un livre imprimé, parce qu'elles répondent à deux sortes différentes de besoins, et qu'elles s'adressent à des classes différentes de lecteurs. Je crois inutile d'exposer ici les raisons qui m'ont fait préférer la seconde manière; je dirai seulement que la prétention de parler à un public plus nombreux est entrée pour beaucoup dans ce choix, et je ne pense pas qu'on puisse m'en faire un crime.

Au reste, une partie des données positives que j'ai dû élaguer du texte ont trouvé leur place dans les notes fort étendues que j'ai ajoutées à la fin de chaque volume. Le lecteur y trouvera aussi, en original ou en traduction, quelques-uns des principaux actes du droit public de la Suisse.

Quelque accueil que mon livre puisse recevoir à l'étranger, il sera en Suisse l'objet de critiques amères et d'attaques violentes. Je dois m'y attendre, et plus le blâme sera universel, plus je devrai m'en réjouir; car il faudrait que l'ouvrage fût mauvais pour obtenir l'approbation sans réserve d'un parti quelconque. Un blâme général, tel est le seul genre de succès national auquel puisse aspirer l'auteur qui décrit et qui juge avec impartialité les institutions de son pays.

Le sentiment que j'avais de cette vérité m'a rendu scrupuleux à l'excès dans l'énonciation de

faits particuliers, avare d'anecdotes, de noms propres et de citations, réservé outre mesure dans tous mes jugements, parce que le blâme injuste n'est flatteur qu'autant qu'il est entièrement injuste. Chacun sent combien mon livre y aura perdu en coloris et en intérêt. La monotonie et la sécheresse de plusieurs chapitres m'ont frappé au moment où je venais de les écrire, et j'ai plus d'une fois pensé avec regret que je me serais trouvé infiniment plus à l'aise si j'avais choisi pour sujet de mes observations et de mes études les institutions de quelque peuple transatlantique.

D'un autre côté, les développements qu'a reçus la démocratie au milieu d'une vieille société européenne me paraissaient de nature à exciter vivement la curiosité des lecteurs instruits, et j'ose encore espérer que l'attrait du sujet fera oublier une partie des imperfections de l'œuvre.

Le plan que j'ai suivi est fort simple : je commence par exposer succinctement, dans une *introduction historique*, l'origine et les développements successifs des gouvernements actuels de la Suisse. Je m'occupe ensuite, dans un premier livre, des principes dirigeants qui renferment l'esprit et déterminent la vraie portée des institutions démocratiques. Ces principes, consacrés plus ou moins explicitement en tête des constitutions nouvelles, sont évidemment les moteurs de toute la machine ;

leur examen me conduit de prime abord au centre même de mon sujet. Le second livre traite des principaux éléments de l'État, c'est-à-dire des personnes tant individuelles que morales dont il se compose ; j'y esquisse en particulier l'organisation des communes, celle des églises constituées, et les rapports des unes et des autres avec l'État sous le régime de la démocratie. Dans le troisième livre, j'examine les formes du gouvernement dans la démocratie représentative et dans la démocratie pure. Ces formes constituent le mécanisme, et en quelque sorte l'engrenage au moyen duquel vivent et agissent les éléments de l'État sous l'impulsion des principes dirigeants de la démocratie. J'expose, dans le quatrième livre, quelle a été l'influence de la démocratie sur l'alliance fédérale. Enfin le cinquième livre est consacré à quelques résultats généraux qui n'ont pu trouver leur place dans les livres précédents.

Chaque livre est divisé en une série de chapitres où les sujets sont traités dans l'ordre qu'indiquait l'enchaînement naturel des idées, sans aucune prétention didactique, ou plutôt avec le dessein formel d'éviter tout appareil scientifique de langage et de méthode.

Cet ouvrage était déjà en grande partie rédigé lorsque Genève est devenue le théâtre d'une révolution dans laquelle mes principes et ma position

m'imposaient le devoir de jouer un rôle actif. J'ai dû interrompre mon travail; mais, en le reprenant, je n'y ai fait d'autres changements que ceux qui étaient rigoureusement nécessaires; le fond des pensées n'a pas subi la moindre altération; j'en prends à témoin les nombreux auditeurs qui ont suivi mes cours. D'ailleurs, ceux qui savent avec quelle violence les passions se développent et se heurtent dans nos petites républiques, pendant ces crises révolutionnaires que Voltaire appelait si plaisamment des tempêtes dans un verre d'eau, reconnaîtront facilement, au ton général de mon ouvrage, qu'il n'a pas été composé sous l'influence de l'esprit de parti et des animosités personnelles. Qu'importent en effet la haine de quelques obscurs démagogues et les injures quotidiennes de quelques folliculaires de bas lieu à celui qui envisage les événements d'un point de vue élevé, non dans leurs rapports avec sa personne et avec ses intérêts, mais dans leurs rapports avec la civilisation, avec l'avenir des sociétés humaines? La démocratie, à Genève et dans le reste de la Suisse, n'est pas un fait isolé; elle se rattache à un mouvement général, dont les causes et la direction sont partout les mêmes, quoique les phénomènes par lesquels il se manifeste varient dans leurs formes et dans leurs conséquences, suivant le caractère et les institutions des peuples qui en sont

les agents et les témoins. Les révolutions que j'essaye d'apprécier ici par leurs résultats ne sont qu'une scène d'un drame gigantesque dont le siècle dernier a vu le commencement, et dont le dénouement est encore un mystère pour notre faible intelligence.

INTRODUCTION HISTORIQUE.

ORIGINE ET DÉVELOPPEMENTS SUCCESSIFS DES GOUVERNEMENTS DE LA SUISSE.

I. — AVANT 1798.

L'existence des formes républicaines n'est possible que sous certaines conditions qui ne sont pas toujours faciles à réaliser. Si peut-être le mot *vertu*, que Montesquieu a employé pour désigner l'ensemble de ces conditions, est trop ambitieux ; tout au moins faut-il des habitudes, et ces habitudes ne se créent pas en un jour. Ceux qui prétendent fonder une république chez le premier peuple venu en lui donnant une charte où le nom de roi ne se trouve pas, ceux-là, s'ils ne cherchent pas à tromper autrui, se trompent étrangement eux-mêmes.

Les habitudes, les idées et les formes républicaines nous ont été transmises, au travers du moyen âge, dans les institutions municipales. C'est là que nos pères ont trouvé les germes de républicanisme dont le développement, favorisé par des circon-

stances particulières, a donné naissance à nos gouvernements actuels. Les républiques de la Suisse ne sont que des municipalités affranchies de toute dépendance, revêtues des attributs de la souveraineté, *épanouies*, enfin, en états souverains. Voilà le mot de notre histoire; c'est dans cet épanouissement qu'il faut chercher l'explication de ce qui caractérise nos formes de gouvernement, notre vie politique, l'esprit de nos institutions.

Nous avons subi, comme d'autres, l'influence des doctrines qui ont été successivement dominantes en Europe, et, pour qui lit superficiellement notre histoire, il paraît y avoir une prodigieuse instabilité dans nos lois, une inconcevable versatilité dans nos idées politiques; mais, lorsqu'on examine les choses de plus près, on trouve, au fond de cette mer sans cesse agitée, sans cesse changeant d'apparence et de niveau, sans cesse renouvelée par des courants venus de tous les points de l'horizon, un sol dont la forme et la nature, n'ayant point varié, ont conservé, à la masse mobile qui s'agitait au-dessus, des contours et une teinte uniformes. La teinte, c'est l'esprit républicain; les formes municipales sont les contours.

Afin de comprendre la transformation dont j'ai parlé, il faut la suivre dans ses phases diverses et se reporter d'abord au temps de la conquête.

Les Allemanni, race barbare, étrangère à tous les arts de la paix, viennent d'envahir la partie orien-

talé de la Suisse, où ils se sont répandus comme un torrent dévastateur, massacrant ou chassant devant eux les habitants libres de la contrée, détruisant par le fer et le feu tout ce que la civilisation romaine avait créé, s'emparant, par le droit du plus fort, des terres, des habitations, des troupeaux, de tout ce qui pouvait satisfaire les besoins et assouvir les passions d'un peuple ignorant et guerrier. La conquête est accomplie, la dévastation consommée; le torrent s'est creusé, au milieu des décombres et des ruines, un lit profond dans lequel ses eaux, désormais tranquilles, vont déposer le limon impur qu'elles charriaient, et couler paisiblement à travers les campagnes qu'elles ont naguère désolées.

Les Romains propriétaires, fonctionnaires ou artisans, qui n'ont pas été exterminés, ont fui devant le fléau destructeur. Il n'est resté sur le territoire que les esclaves et les serfs, auxquels il pouvait être indifférent de changer de maîtres.

Cependant, le fait de la conquête amène, chez la nation conquérante, une transformation qui explique et renferme en quelque sorte son histoire entière depuis ce moment. Son organisation civile et militaire, de personnelle qu'elle était, devient territoriale.

Le peuple était divisé en races (*gentes*), puis en tribus, en centaines, en dizaines, et à ces divisions correspondaient, en qualité de chefs pendant la

guerre, et peut-être de juges pendant la paix, un roi, des *Farones*, des *Graviones* (*Comites*), des *Centenarii*, des *Decani*. Or, par suite de l'établissement et du partage qui suivirent la conquête, chacune des divisions de l'armée se trouva correspondre et s'appliquer à une certaine étendue de terre sur laquelle cette division s'était fixée. La tribu devint un *Canton* (*Pagus*, *Gau*, *Comitatus*) divisé en autant de parties qu'il y avait eu de *Centaines*, et subdivisé en portions encore plus petites, qui, sous les noms de *Villa*, *Marca* (quelquefois *Civitas*), correspondaient aux *Décanies* de l'armée et formaient l'unité territoriale du nouvel état.

Cette transformation ne s'opéra point toujours avec la même régularité, ni sous les formes et avec les noms que je viens de mentionner, mais les caractères essentiels et les conséquences en furent partout les mêmes; partout une classification personnelle se changea en une distribution territoriale; partout les chefs civils et militaires d'un certain nombre d'hommes devinrent les chefs civils et militaires d'une certaine portion de territoire. Étudions de plus près cette métamorphose, et pour cela, plaçons-nous dans une de ces unités territoriales qui forment le canton et qui se composent elles-mêmes d'un certain nombre de manoirs (*mansi*), dont les habitations se trouvent tantôt réunies en un village (*villa*), tantôt éparses dans la campagne (*marca*), tan-

tôt contenues dans l'enceinte de quelque ancienne ville (*civitas*).

La *villa* ou *marca* renferme deux espèces de manoirs : des manoirs libres (*ingenuales*), et des manoirs asservis (*serviles*). Les premiers sont tantôt des manoirs seigneuriaux (*indominicati*) appartenant à des nobles, et comprenant, outre la ferme principale (*curtis*), plusieurs fermes de serfs ou de tenanciers ; tantôt des manoirs allodiaux appartenant aux hommes libres de la tribu conquérante. Les manoirs asservis appartiennent au seigneur de la *curtis* dans laquelle ils sont compris ; c'est lui qui en a la propriété ; les tenanciers qui les cultivent n'en ont que la possession précaire. Chez les Allemanni, ce sont tous des serfs ; chez les Bourguignons, qui ont envahi la partie orientale de la Suisse et qui, moins barbares, ont accordé au peuple vaincu l'existence, la liberté et même un tiers de ses terres, les tenanciers sont, en partie, ces Romains libres auxquels on a laissé la possession de leurs héritages moyennant un cens, une prestation annuelle de produits ou de services au nouveau propriétaire.

Les provinces, jadis romaines, où les races germaniques viennent de s'établir, ont été considérablement dépeuplées par les troubles et par la mauvaise administration de l'empire ; d'ailleurs, la conquête a fait disparaître bien plus d'habitants qu'elle n'en a introduit ; aussi, dans le partage qui s'est

effectué, chaque établissement a reçu beaucoup plus de terres que les hommes libres qui le composent n'en peuvent mettre en culture, soit par leur propre travail, soit par celui de leurs serfs et de leurs tenanciers. Cet excédant forme une propriété commune dont la jouissance est attribuée à tous les manoirs de la *villa*, soit libres, soit assujettis; de sorte que chacun d'eux comprend, outre sa ferme principale, un droit de copropriété indivise et de jouissance sur les terres non partagées (1). Voilà le germe, l'embryon de la commune moderne.

Dans cet état de choses, nous voyons s'établir et se développer concurremment trois espèces d'associations : la nation, la commune, la seigneurie. Les rapports qui les constituent sont réglés par trois espèces de droits, et font naître ou présupposent trois sortes d'organismes.

Aux rapports qui existent entre les hommes libres de la nation correspond le droit national, appliqué par les tribunaux que président le comte et le *centenarius*, et dans lesquels siègent les hommes libres du canton ou de la centaine. C'est là que se décident les questions de propriété.

(1) La commune germanique se distingue par des caractères essentiels, soit de la société conventionnelle (*societas*), soit de l'indivision proprement dite entre copropriétaires (*communio incidens*); mais, dans un ouvrage qui n'est pas uniquement adressé au public savant, j'ai dû me servir des termes que l'usage a rendus intelligibles pour tout le monde.

Aux rapports qui naissent entre les membres de la commune, soit de la jouissance des biens non-partagés, soit de la coexistence intime de ceux qui composent cette commune, correspond un droit communal, appliqué par le tribunal communal, où siègent tous les propriétaires libres de la commune sous la présidence d'un magistrat électif (Ammann).

Enfin, aux rapports qui s'établissent entre le seigneur et ses tenanciers, correspond un droit seigneurial très-variable, très-dépendant du bon plaisir de celui qui l'impose, et appliqué par le seigneur et ses officiers.

Ces résultats de la conquête furent les mêmes dans la partie orientale de la Suisse occupée par les Bourguignons, et ne changèrent point lorsque la domination des Francs eut remplacé, sous Charlemagne, celle des rois de Bourgogne et des ducs d'Allemagne, si ce n'est que le devoir de siéger dans les tribunaux fut spécialement imposé à des échevins (*scabini*), la faculté d'y assister étant toujours réservée aux autres hommes libres, qui cessèrent peu à peu d'en user.

Mais ce qui altéra profondément ces résultats, depuis le dixième siècle, ce fut le régime féodal. La faiblesse du pouvoir royal et du lien constitutionnel qui unissait toutes les unités nationales permit aux grands fonctionnaires (*ministeriales*) de se rendre indépendants, et de convertir en droits héréditaires leurs bénéfices et leurs charges. Le lien social n'en devint que

plus lâche, plus impuissant à protéger les intérêts individuels des hommes libres, et cet état d'anarchie rendit peu à peu insoutenable la position de ceux qui n'étaient ni seigneurs ni tenanciers. De là ce lien de vassalité qui devint si général, et qui convertit en tenanciers soumis au droit seigneurial une foule de propriétaires libres. La communauté seigneuriale s'étendit et se développa au préjudice des deux autres. Les rapports nationaux se conservèrent à peine entre le monarque, ses vassaux immédiats et un petit nombre d'hommes libres réunis dans les plus grandes cités. Quant à la commune germanique, si elle subsista quelque part sans être absorbée par la seigneurie, ce ne put être qu'exceptionnellement et par l'effet de circonstances toutes spéciales ; mais les éléments qui l'avaient formée, coexistence, et jouissance de biens non partagés, se conservèrent sous le régime féodal, et la firent renaître plus tard presque sous la même forme qu'auparavant.

L'organisme national n'a rien produit et ne s'est point développé en Suisse, parce que les habitants de ce pays ne formaient plus un corps de nation distinct. Les états de la Suisse actuelle sont donc le produit du développement des deux autres espèces d'organismes, c'est-à-dire de la seigneurie et de la commune ; développement qui s'est opéré de trois manières différentes.

Tantôt, en effet, la commune s'est maintenue ou

rendue complètement indépendante; elle s'est développée en dehors et à côté de la seigneurie, sans se laisser absorber par elle, sans même se mêler avec elle. C'est ce qui est arrivé, par exemple, dans les Waldstettes et dans le pays d'Appenzell.

Tantôt la seigneurie a tout absorbé; elle s'est développée seule, sans aucun mélange d'organisme communal, comme à Neuchâtel.

Tantôt, enfin, les deux organismes se sont mêlés et combinés. Ce développement mixte a eu lieu surtout dans les villes, telles que Zurich, Bâle, Schaffhouse.

A l'époque où ces villes commencèrent à devenir des lieux fermés, c'est-à-dire, entourés de palissades, leur gouvernement était entièrement féodal. Un seigneur ecclésiastique ou laïque, vassal immédiat de l'empereur, quelquefois l'empereur lui-même, y exerçait la souveraineté par le ministère d'un baillif (*Landvogt* ou *Reichsvogt*). Un avoyer (*Scultetus*, *Schulze*) assisté d'échevins, avait la juridiction civile; un maire (*Stadtvogt*, *Villicus*), la police, le commandement de la milice; d'autres officiers, les monnaies, la perception des revenus seigneuriaux. Tous ces fonctionnaires étaient des ministériaux de la seigneurie.

La population des villes comprenait, outre ces ministériaux, trois classes d'habitants : 1^o des nobles, vassaux d'un seigneur, mais libres de toute ministérialité : ce sont les patriciens (*die Geschlechter*); 2^o de

simples bourgeois, c'est-à-dire de petits propriétaires qui avaient conservé leurs aleux exempts de toute attache féodale, ou des hommes libres qui, n'ayant aucune propriété, s'étaient voués à l'exercice de quelque profession ; 3° des serfs, appartenant à la seigneurie et à ses officiers. La seconde classe, d'abord la moins nombreuse et la plus faible, se recrutant de tous ceux de la troisième qui acquéraient successivement la liberté par l'affranchissement, et accumulant peu à peu des richesses mobilières par le commerce et par l'industrie, devait tôt ou tard se trouver la plus nombreuse et la plus forte. Comme la plèbe romaine, elle a commencé dans l'humiliation et dans la nullité politique une longue et sanglante lutte qui devait aboutir pour elle au triomphe et à la domination.

Là où se trouvent les éléments constitutifs de la commune, c'est-à-dire une agglomération d'hommes personnellement libres, vivant dans le même lieu et ayant des intérêts collectifs distincts de leurs intérêts généraux de membres de l'état, là doit bientôt naître une organisation communale distincte du gouvernement de l'État. C'est ce qui arriva dans les villes du moyen âge, où nous trouvons, dès le douzième siècle, un conseil composé des ministériaux fonctionnaires de la seigneurie et d'un certain nombre de patriciens. Les bourgeois avaient su obtenir le droit de s'assembler pour délibérer sur des intérêts économiques à l'égard desquels aucune des autorités seigneuriales

n'était compétente, et d'adjoindre à ces autorités une députation communale pour former le corps auquel l'administration de ces intérêts serait confiée. On concevoit facilement que la première classe soit entrée seule dans le conseil de ville. Les hommes qui la composaient, aussi nobles que les ministériels, comme eux possesseurs de fiefs, leur étaient supérieurs dans la hiérarchie féodale.

Cette première organisation municipale, dans laquelle nous voyons mêlés et combinés ensemble deux éléments distincts, la commune libre et la seigneurie, n'était pas destinée à subsister longtemps sous cette forme. L'amour de la liberté, le républicanisme, venant à se développer dans ces communautés de bourgeois, leur inspirèrent bientôt un vif désir de s'affranchir des autorités seigneuriales et d'exercer par elles-mêmes, ou par des magistrats de leur choix, les fonctions diverses attribuées aux ministériels de la seigneurie. C'est ici qu'on voit surgir au milieu de la société une nouvelle puissance dont l'action, de plus en plus énergique, devait peu à peu tout modifier, tout transformer ; je veux parler de la richesse mobilière, du *capital*. Accumulée dans les villes, dans ces foyers uniques d'activité industrielle et commerciale, la richesse mobilière leur servit d'abord à se procurer l'indépendance municipale, à s'affranchir de toute direction étrangère, de tout contrôle des autorités supérieures dans le gouvernement

de leurs intérêts locaux. Elles achetèrent, à deniers comptants, le droit de se juger, de s'administrer, enfin de se gouverner elles-mêmes dans les limites assez incertaines posées alors par le droit public de l'empire. Les seigneurs nécessiteux, qui vendaient ainsi pièce à pièce leur pouvoir sur des hommes libres, travaillaient sans le vouloir à l'immense révolution que nous avons vue s'accomplir, au moins partiellement, depuis lors. Dès que le capital s'échangeait contre le pouvoir, il devenait le pouvoir lui-même.

Avant la fin du treizième siècle, les villes de la Suisse avaient acquis l'indépendance municipale. Toutes les fonctions précédemment exercées par les ministériaux de la seigneurie avaient été ou supprimées, ou attribuées au conseil et à des magistrats bourgeois nommés par le conseil. L'organisme communal était complet ; il avait même obtenu certaines attributions, telles que la juridiction civile et le droit de battre monnaie, qui empiétaient évidemment sur la souveraineté territoriale. Le conseil avec ses chefs, les avoyers ou bourgmaitres, cumulait toutes les fonctions administratives et judiciaires ; mais, lorsqu'il s'agissait de quelque affaire importante, ou lorsque la ville devait traiter comme personne morale avec son seigneur, on assemblait la commune entière.

Les dernières franchises que ces villes achetèrent furent la juridiction criminelle, le droit de lever des impôts sur leurs ressortissants et celui de faire des

statuts qui ne fussent pas contraires aux lois de l'empire. Elles devinrent par là souveraines de fait, car la législation de l'empire, resserrée dans d'étroites limites par la souveraineté territoriale à laquelle étaient parvenus les grands feudataires, ne s'appliquait plus qu'à un très-petit nombre de rapports.

Le moment où ces villes devinrent souveraines fut aussi celui où elles éprouvèrent le besoin d'un organe législatif. Déjà pourvue d'un conseil à la fois judiciaire et administratif, la commune, trop nombreuse pour faire elle-même ses lois, délégua ce pouvoir à un nouveau corps, à un *grand conseil*. La municipalité *s'épanouit* en état.

Zurich, celle des villes de la Suisse qui parvint la première à l'indépendance, était comprise dans les terres du couvent de Notre-Dame de Zurich, tandis que la citadelle (Burg), avec une partie du territoire environnant, faisait partie du domaine de l'empereur. Le chapitre de la cathédrale y avait aussi des terres et des sujets. La communauté libre se trouvait donc en présence de trois seigneurs différents. Mais l'abbesse princesse du couvent avait obtenu de bonne heure, ainsi que tant d'autres seigneurs ecclésiastiques, ce qu'on appelait l'immunité; c'est-à-dire, l'empereur l'avait affranchie, elle, ses terres et ses gens, de l'autorité judiciaire ou administrative des officiers impériaux, et lui avait délégué presque tous ses droits de souveraineté sur la ville, ne se

réservant que les impôts, la juridiction criminelle et le commandement des milices.

La population de la ville comprenait des ministériaux (*fiscalini*), tant de l'empereur que de l'abbesse, et des bourgeois nés libres ou affranchis. Lorsque la ministérialité tomba en désuétude, ces vassaux immédiats de l'empereur et de l'abbesse, devenus des chevaliers (*milites*), formèrent la classe noble de la bourgeoisie.

Les plus anciens documents qui fassent mention du conseil le représentent composé de douze membres, nommés en partie par l'abbesse, en partie par la commune, et présidés par le baillif impérial ou par l'avoyer de l'abbesse. L'organisme communal est encore mixte; on y reconnaît distinctement les deux éléments divers qui ont concouru à sa formation. Mais avant la fin du treizième siècle l'élection entière avait passé à la commune, et le baillif ainsi que l'avoyer avaient été exclus du conseil, composé dès lors exclusivement de bourgeois.

Dans les affaires d'État, la commune entière était consultée. En outre, le conseil, à mesure que ses attributions s'étaient étendues, avait senti la nécessité de s'adjoindre un certain nombre de bourgeois dans les occasions importantes. Ce supplément de conseil, porté successivement jusqu'à deux cents membres, devint enfin permanent lorsque l'avouerie impériale et la législation statutaire eurent été cédées à la ville,

et que, par conséquent, le besoin d'un organe législatif se fit sentir. Ainsi se trouva complété le gouvernement de la municipalité zuricoise, désormais épanouie en état.

Berne, fondée vers la fin du douzième siècle par Berthoud de Zæringen, cinquième du nom, avait reçu de lui, dès l'origine, une constitution municipale semblable à celle de Fribourg en Breisgau, et qui attribuait déjà exclusivement à la commune l'élection du conseil et de l'avoyer.

La bourgeoisie se forma d'abord de chevaliers et de propriétaires libres de l'Aufgau, puis se recruta peu à peu, comme celle des autres villes, d'affranchis nationaux ou étrangers voués à l'exercice de diverses professions.

Dès l'année 1218, la famille des Zæringen s'étant éteinte, Berne devint une ville immédiate ou impériale, et put travailler énergiquement à compléter son indépendance. Vers la fin du treizième siècle (1294) arriva le moment où la municipalité, transformée en état souverain, dut se donner un organe législatif, un grand conseil. L'élection des deux cents membres qui devaient le composer fut attribuée aux seizeniers, c'est-à-dire à un corps de seize notables que la commune avait adjoints au petit conseil pour certaines occasions.

Un développement tout pareil s'opérait pendant la même période, et sous l'influence des mêmes



causes, à Bâle, à Schaffhouse, à Lucerne, à Soleure, à Fribourg et à Genève. Dans ces villes aussi l'organisme communal, d'abord combiné avec l'organisme seigneurial, se dégagait peu à peu de cet élément étranger, fournit au gouvernement de la cité devenue souveraine son conseil exécutif et ses principaux magistrats, puis se compléta par l'addition d'un corps législatif dont il avait pu se passer tant que ses attributions avaient été purement municipales.

De là ces formes extérieures qui caractérisent encore aujourd'hui, après tant de révolutions, nos gouvernements représentatifs ; de là ce corps exécutif fonctionnant collectivement, cette organisation, tant judiciaire qu'administrative, essentiellement collégiale, et ce corps législatif unique.

J'appelle extérieures ces formes caractéristiques, parce que les grands conseils n'eurent point dès leur origine un caractère représentatif, et ne le revêtirent même dans plusieurs villes qu'au commencement de ce siècle, sous l'Acte de médiation.

Les formes qui caractérisent le gouvernement représentatif dans les états de l'Union américaine, ces fonctionnaires exécutifs individuels, ces doubles corps législatifs, s'expliquent de même par l'histoire des colonies d'où ces états sont sortis. Là, comme en Suisse, on trouve un élément historique dont la persistance étonne, et qui s'est imposé aux législateurs modernes avec toute l'autorité d'un principe

rationnel, grâce aux habitudes qu'il avait créées.

Les circonstances qui ont permis à quelques villes suisses de se rendre absolument souveraines et indépendantes, puis surtout de conserver cette indépendance une fois acquise, étaient tellement spéciales, que leur résultat définitif se présente, dans l'histoire des cinq derniers siècles, comme une exception. Rien n'était plus commun, au contraire, que de voir l'organisme seigneurial se développer exclusivement à tout autre, arriver à l'indépendance, fonder une souveraineté territoriale, et fournir au gouvernement de ce nouvel état les organes dont il avait besoin. C'est ainsi que sont nés presque tous les gouvernements actuels de l'Europe. En Suisse même, la principauté de Neuchâtel nous en offre un exemple remarquable.

Neuchâtel était, comme on sait, le manoir d'un comte, d'un des plus puissants dynastes de l'Helvétie occidentale; aussi les ministériaux et les autres vassaux de ce seigneur ont-ils été longtemps les seuls habitants libres du bourg et de la contrée. La première charte d'affranchissement donnée aux Neuchâtelois est du commencement du treizième siècle. Animés depuis lors de l'esprit qui animait toutes les bourgeoisies naissantes, ils aspirèrent à l'émancipation municipale, et ils l'obtinrent. Les douze prud'hommes qui formaient d'abord le conseil de ville, en y comprenant le maire et le juge (*centenarius*) du

comte, furent successivement portés à vingt-quatre, puis à quarante, et les officiers du seigneur y furent remplacés par des magistrats bourgeois que la ville, imitant le langage et les allures de la seigneurie, nomma ses *ministériaux* (*ministeriales*, *les quatre ministraux*).

Mais cette organisation est restée municipale et n'a point fourni au gouvernement de la principauté ses organes essentiels. La municipalité, en un mot, ne s'est point épanouie en état, comme celle des villes souveraines de la Suisse. Les causes qui l'en ont empêchée sont trop diverses pour qu'il soit possible d'assigner à chacune d'elles sa juste part dans le résultat définitif. A plusieurs reprises, en particulier sous le régime de la dynastie d'Orléans, il eût été facile peut-être à la bourgeoisie de Neuchâtel d'acquérir la souveraineté du pays, qu'elle exerçait temporairement à titre de ferme; il ne lui eût pas été aussi facile de la défendre contre la politique envahissante de l'ambitieuse Berne.

C'est donc l'organisme seigneurial qui, en se développant, a produit le gouvernement actuel de la principauté. Le comte de Neuchâtel avait, comme tous les grands feudataires, son parlement, que l'on appelait les Audiences, et qui comprenait trois ordres de personnes : le clergé, les nobles, c'est-à-dire les vassaux et les ministériaux du comte, et le tiers-état, c'est-à-dire une députation des bourgeoisies du

comté. Là s'était opérée en petit la même transformation qui avait produit le parlement d'Angleterre et les assemblées d'États des monarchies du continent. Le tribunal, où siégeait un seigneur entouré de ses officiers ou ministériaux pour rendre la justice à ses tenanciers, était devenu peu à peu un conseil nombreux, à la fois judiciaire et législatif, une cour souveraine composée des trois classes d'hommes libres sur lesquelles s'étendait la suzeraineté du seigneur, et décidant les questions sur lesquelles jadis elle ne donnait qu'un vote consultatif. L'indépendance que s'étaient arrogée les ministériaux, les immunités obtenues par le clergé, l'affranchissement acquis par les habitants des villes, avaient ainsi profondément modifié l'organisme seigneurial, et y avaient introduit, en particulier, un véritable élément représentatif, les députés du tiers-état.

Les Audiences étant devenues à charge au souverain et à ses vassaux, par les grandes dépenses qu'elles occasionnaient et par les disputes perpétuelles qui s'élevaient entre les différents ordres, tombèrent peu à peu en désuétude et cessèrent de s'assembler : encore un trait commun à toutes les constitutions d'origine féodale depuis la fin du quinzième siècle, et qui signale le commencement de l'ère monarchique en Europe.

Cependant, comme il en résultait un véritable déni de justice pour toutes les causes dont l'appel

avait dû être porté aux Audiences, Philippe de Hochberg créa un nouveau tribunal qui devait être présidé par le lieutenant du comté, et composé de quatre membres du clergé, de quatre nobles et de quatre bourgeois de Neuchâtel, que le lieutenant manderait à cet effet. Ce tribunal, sous le nom des Trois-États, après s'être renfermé pendant plus d'un siècle dans ses attributions judiciaires, choisit un moment favorable pour s'arroger le pouvoir législatif, et décréta pour la première fois des lois en 1655. Depuis lors, il n'a pas cessé d'être l'organe législatif de la principauté jusqu'à l'année 1814. Il fut alors remplacé par un corps plus nombreux, auquel on donna le nom d'*Audiences générales*, et dont la composition avait quelque analogie avec celle des anciennes Audiences. Enfin, en 1831, cette assemblée, modifiée de nouveau dans sa composition, reçut le nom de *Corps législatif*.

A l'époque où les anciennes Audiences avaient pris le caractère de cour souveraine, le comte s'était formé un autre conseil purement consultatif, appelé d'abord *Conseil privé*, puis *Conseil d'état*, et qui est devenu, sous ce nom, le corps exécutif de la principauté.

Quant aux Trois-États, ils ont subsisté depuis 1814 comme tribunal d'appel, et subsistent maintenant encore après avoir reçu en dernier lieu quelques modifications. Si ce tribunal n'avait pas été créé au

commencement du seizième siècle, et si les Audiences eussent dû se rassembler de nouveau, peut-être les différents ordres dont celles-ci se composaient auraient-ils pris le parti de se séparer, comme cela est arrivé en Angleterre, et alors le gouvernement de Neuchâtel nous eût présenté l'exemple, unique en Suisse, d'une législature divisée en deux chambres. D'un autre côté, si la maison des comtes de Neuchâtel ne s'était pas éteinte, et si la souveraineté du pays n'eût point été dévolue à des princes étrangers, le conseil privé n'aurait acquis ni caractère constitutionnel, ni importance politique, et le corps exécutif de la principauté aurait conservé sa forme strictement monarchique. Aujourd'hui, les formes du gouvernement de Neuchâtel, résultat du développement d'un organisme seigneurial, se trouvent avoir une grande analogie avec celles des gouvernements d'origine municipale; mais cette analogie, comme on voit, est due à l'action de causes externes et en quelque sorte accidentelles.

Pendant que l'industrie et la liberté trouvaient asile et protection derrière les palissades de quelques cités, sous l'abri des franchises municipales, les habitants des campagnes étaient encore presque tous dans les liens d'un servage plus ou moins rigoureux. Le serf n'était pas, il est vrai, comme on le représente quelquefois, soumis en droit aux volontés capricieuses de son seigneur. La condition de plu-

sieurs classes de cultivateurs était fixée par des contrats qui liaient ou auraient dû lier le maître de la terre aussi bien que le travailleur. Mais l'assujettissement à la glèbe, la privation de la faculté locomotive, clause invariable de tous ces contrats, base primitive des rapports de dépendance personnelle compris sous le nom de servage, rendait illusoires toutes les limites légales apportées au droit du seigneur, inefficaces toutes les garanties stipulées en faveur du serf.

Connu à la fois des Romains et des Germains, des vaincus et des vainqueurs, le servage a précédé l'établissement du régime féodal en Europe, et lui a survécu dans plusieurs contrées. Cependant, il s'harmonisait parfaitement avec ce régime et avait dû s'étendre et se multiplier en même temps que lui, car il était fondé sur le même principe d'une relation intime et nécessaire entre la propriété territoriale et les rapports de dépendance personnelle. Aussi existait-il peu de terres, même en Suisse, qui n'eussent été assujetties au droit seigneurial, et qui ne fussent cultivées par des serfs. C'est dans la suppression graduelle de cet assujettissement et dans l'émancipation successive des cultivateurs que nous allons trouver l'origine des gouvernements démocratiques de la Suisse.

L'affranchissement des serfs, qui devint surtout fréquent depuis le treizième siècle, était dans l'intérêt des seigneurs sous deux points de vue différents :

d'abord, parce qu'il leur fallait une milice pour soutenir la lutte qui s'était engagée entre eux et les villes libres; ensuite, parce que les prestations en nature et les corvées ne constituaient plus la véritable richesse. Les seigneurs n'étaient plus ces farouches guerriers tout bardés de fer, sans cesse prêts à se jeter, la lance au poing, les uns contre les autres. Quelque civilisation avait pénétré dans leurs manoirs. La richesse mobilière, accumulée dans les villes, avait fait naître de nouveaux besoins qu'elle seule pouvait satisfaire. Et puis, l'instinct imitatif de l'homme eut sa part aussi dans ce fait social, comme dans toutes les tendances générales qui caractérisent une époque. Bien des chartes d'affranchissement ne peuvent guère s'expliquer d'une autre manière.

Cependant l'affranchissement ne s'opérait point tout à la fois, mais par degrés. De là cette foule de stages divers qu'on observe entre la condition du serf et celle du paysan libre, pendant la dernière période du moyen âge.

Aussitôt que les habitants d'une localité avaient obtenu en commun quelques franchises, le désir devait naître chez eux, et en même temps la possibilité existait pour eux, d'en acquérir de nouvelles, puis d'arriver un jour à l'émancipation complète. Ils se trouvaient dès lors dans les conditions sociales auxquelles est attachée l'existence de la commune, et auxquelles correspond l'organisation communale;

car ils vivaient rapprochés les uns des autres, ils avaient des intérêts collectifs distincts et la jouissance commune des concessions que le seigneur leur avait faites. L'organisme communal et l'esprit municipal se reformèrent et se développèrent donc peu à peu dans les mêmes lieux où ils avaient fleuri avant la période féodale. La commune germanique, anéantie par le droit seigneurial, ressuscita aussitôt que ce droit fut abandonné ou éteint, et son développement intérieur ne tarda guère à exercer sur l'organisme seigneurial, et sur le régime féodal tout entier, la même influence dissolvante que ce régime avait exercée jadis sur les institutions démocratiques auxquelles il avait succédé.

Les progrès de ce développement furent, par certaines causes, retardés dans la Suisse occidentale, accélérés dans la Suisse orientale; mais enfin, ils aboutirent partout au même résultat, parce que l'organisation communale est si clairement indiquée par les faits, si impérieusement déterminée par les circonstances dont sa naissance est précédée ou accompagnée, que ses formes ne peuvent pas être bien diverses. La commune entière s'assemble pour décider les questions importantes, en particulier pour sanctionner toutes les transactions faites en son nom avec des individus ou des états étrangers. Un conseil de notables, élu par l'assemblée générale, exerce, en partie par lui-même et en partie par quelques-

uns de ses membres, l'administration des propriétés communales, la police locale et la justice sommaire ou basse justice. Le chef ou président de la commune (*Amtmann*, *Ammann*, dans la Suisse allemande, *syndic* ou *maire* dans la Suisse romande) fut longtemps un des officiers de la seigneurie, exclusivement à sa nomination, et les communes firent un pas immense vers leur émancipation lorsqu'elles acquirent le droit de nommer leur Ammann et leurs autres magistrats.

Une fois arrivées à un certain degré d'émancipation, une fois en possession de certaines franchises, les communes eurent un sort très-différent suivant leur position locale.

Celles du plat pays se trouvèrent tôt ou tard comprises dans le domaine de quelques-unes des villes souveraines dont j'ai parlé plus haut; domaine acquis ou conquis, sur lequel, dans l'un comme dans l'autre cas, ces villes s'attribuèrent toute la suprématie, exercèrent tous les droits qui avaient appartenu aux précédents seigneurs. Les communes qui subirent cette incorporation n'arrivèrent point à l'épanouissement politique, et finirent même par être entièrement privées de toute participation directe ou indirecte à l'exercice de la souveraineté. Elles avaient à lutter contre une puissance en progrès, contre la puissance du capital qui poussait déjà de tous côtés, dans le terrain de l'avenir, ses vigoureuses racines.

Les communes du haut pays, au contraire, celles des régions montueuses d'Appenzell, de Glaris, de la Rhétie, des Waldstettes et du Valais, eurent à lutter seulement contre l'aristocratie féodale, c'est-à-dire contre un pouvoir en décadence, dont la domination n'avait ses racines que dans le passé.

Quoique les communes eussent obtenu par transaction bien des franchises, et pussent en acquérir par la même voie encore davantage, il devait arriver un moment où le droit écrit ne suffirait plus pour régler de tels rapports. D'un côté l'amour de l'indépendance, le républicanisme, avait animé d'une vie toute nouvelle l'habitant des montagnes, et l'avait rendu impatient de toute espèce de joug. De l'autre, les seigneurs, effrayés des progrès de cet esprit d'indépendance, avaient ressaisi avec anxiété et avaient exercé avec rigueur un reste de pouvoir qu'ils voyaient près de leur échapper. Comment aurait-on formulé ces tendances opposées? Par quelles transactions les aurait-on satisfaites et conciliées? Évidemment, une collision était inévitable, et cette collision devait produire en Suisse des résultats qu'elle n'a produits nulle autre part, grâce à l'isolement géographique et à la nature montueuse du pays.

Les communes auraient été, chacune isolément, trop faibles pour soutenir la lutte contre les seigneurs; mais en se réunissant, en associant leurs efforts, elles pouvaient espérer de triompher. Des

confédérations de communes se formèrent donc en divers lieux, là où de graves conflits éclataient entre les seigneurs et leurs tenanciers. La guerre d'Appenzell, au commencement du quinzième siècle, nous offre l'exemple le plus généralement connu d'une association de cette espèce et des résultats qu'elle devait produire.

Déjà pourvues chacune d'un chef (*Ammann*) et d'un conseil, les communes, en s'associant, durent se choisir un chef suprême (*Landammann*), puis se former un conseil (*Landrath*) dans lequel chacune d'elles aurait ses délégués, ses représentants, puis enfin réserver à l'assemblée générale de tous leurs citoyens (*Landsgemeinde*) la décision des affaires importantes et la nomination du Landammann. Cette organisation fédérative s'offrait si naturellement, elle était une conséquence tellement nécessaire, et de l'organisation communale préexistante, et du besoin qu'éprouvaient ces petites communautés, d'ailleurs égales entre elles et indépendantes les unes des autres, de combiner leurs efforts pour opposer à l'ennemi commun une résistance efficace, que nous la trouvons uniformément établie partout où des faits semblables se passaient. On conçoit cependant que la durée plus ou moins longue des conflits qui avaient fait naître cet ordre de choses devait lui donner plus ou moins de consistance, le rendre plus ou moins permanent, opérer une centra-

lisation plus ou moins complète des pouvoirs communaux dans le gouvernement général de l'association. Lorsque les communes triomphèrent enfin de l'aristocratie féodale, lorsque, par des prodiges de valeur et de persévérance, elles eurent acquis cette précieuse indépendance à laquelle, dans l'origine, elles avaient à peine osé aspirer, lorsqu'elles furent traitées par les villes amies, et reconnues même par la noblesse ennemie, comme états souverains, leur organisation resta ce qu'elle était devenue pendant la guerre, tantôt strictement fédérative comme dans le Valais et dans les Grisons, tantôt centralisée comme dans les Waldstettes et dans les montagnes de Glaris et d'Appenzell.

C'est donc aussi l'épanouissement d'un organisme communal qui a produit en Suisse le gouvernement démocratique; mais cet épanouissement n'a pas eu lieu dans les mêmes circonstances ni par les mêmes moyens que celui des villes souveraines. Ce sont deux développements parallèles, amenés par les mêmes causes principales, mais que l'influence de causes secondaires essentiellement différentes a fait aboutir à des résultats différents.

Ainsi, le conseil des états démocratiques, formé de députés élus par chaque commune, nécessairement plus nombreux que celui des villes, et n'ayant pas, comme celui-ci, des fonctions municipales à remplir, fournissait un organe législatif parfaitement

convenable; tandis que, d'un autre côté, le genre de vie de ces populations encore exclusivement agricoles ou pastorales ne donnait point lieu à des rapports assez compliqués, ne faisait point surgir de questions assez difficiles, n'exigeait point une intervention assez fréquente du législateur, pour que l'assemblée du peuple, la Landsgemeinde, se trouvât dans la nécessité d'abandonner à un corps moins nombreux l'exercice de la souveraineté. Le conseil resta donc chargé de toutes les fonctions législatives, exécutives et judiciaires dont l'exercice avait été centralisé, tandis que la Landsgemeinde conserva le droit d'élire les chefs du gouvernement central et d'approuver ou de rejeter ce qui serait fait ou proposé par le conseil. Seulement, dans les démocraties où la forme fédérative avait prévalu, comme il n'existait point d'assemblée générale de tout le peuple, c'était par les Landsgemeindes locales, c'est-à-dire par des assemblées du peuple tenues dans chacune des communautés confédérées, que s'exerçait la sanction souveraine sur les actes du gouvernement central.

La féodalité, quoiqu'elle abandonnât ainsi par degrés le domaine du droit positif et de la vie pratique, laissait après elle un principe, ou plutôt une association d'idées, dont l'influence, encore immense de nos jours, explique le développement ultérieur des institutions politiques dont je viens d'esquisser

l'origine. En attachant à la propriété foncière, au domaine direct, tous les rapports de dépendance personnelle qu'il établissait entre les divers membres de la société, en liant intimement au droit de l'homme sur la terre le droit de l'homme sur l'homme, le régime féodal avait jeté le premier germe des souverainetés que fondèrent ensuite soit les villes libres du moyen âge, soit les feudataires affranchis de la ministérialité par privilège ou par usurpation.

A l'apogée du régime féodal, les personnes qui vivent dans l'étendue d'un fief sont toutes strictement liées au seigneur par des rapports de dépendance personnelle; ce sont ou des serfs réduits presque à l'état de choses, ou des censitaires astreints à certains services personnels qui rapprochent plus ou moins leur condition de celle des serfs, ou des vassaux ministériaux chargés, outre leurs devoirs généraux comme feudataires, de fonctions domestiques ou administratives, ou, enfin, de simples vassaux, descendants de propriétaires libres qui ont remis leurs aleux au seigneur pour les recevoir de lui à titre de fief, en lui prêtant foi et hommage.

Avec le temps, ces divers rapports se modifient. Les ministériaux arrivent à la condition des simples vassaux; les serfs, les censitaires sont affranchis graduellement, ils parviennent à la condition d'hommes libres et acquièrent la capacité civile. Puis les

vassaux, c'est-à-dire la noblesse et le clergé, obtiennent une participation au gouvernement du grand fief. Bientôt les habitants du manoir seigneurial et des villes comprises dans le domaine sont appelés à la même participation. Enfin, le seigneur lui-même se rend à peu près indépendant de son propre suzerain.

Au milieu de ces changements, que devient le domaine direct du seigneur, son droit de propriété? Il est représenté par des dîmes, des cens, et d'autres prestations pécuniaires, qui ont remplacé les services personnels; par la juridiction civile et criminelle que le seigneur a conservée; par le pouvoir législatif et le pouvoir administratif qu'il continue d'exercer. Car la société, qu'elle se compose d'hommes asservis ou d'hommes libres, a besoin de lois, de juges et d'administrateurs, et le maître des hommes asservis, ayant affranchi son pouvoir de tout contrôle et de toute subordination, se trouve naturellement, et en vertu de ce pouvoir même, le législateur, le juge et l'administrateur suprême des hommes libres. Son droit seigneurial comprenait le pouvoir immédiat sur les personnes et le gouvernement de la société; il a renoncé au premier, mais il a conservé le second. En un mot, son domaine direct s'est converti en souveraineté; le seigneur féodal est devenu un prince, la tige d'une dynastie souveraine, sans que la nature ni l'origine de son titre aient subi aucune transformation.

Cependant cette souveraineté, fondée sur la propriété territoriale, devait en conserver le caractère. C'était un droit positif, protégé par les mêmes garanties, soumis aux mêmes lois de transmission que le droit de propriété; légitime quand il avait été acquis par une voie légale, c'est-à-dire, par succession, par vente, par échange, par donation, par constitution de dot, etc.; illégitime dans le cas contraire.

De là ce principe de la légitimité, que ne connaissent ni les Romains ni les peuples du Nord, et qui a joué, qui joue encore un rôle si important dans la politique européenne.

Lorsque les villes suisses, devenues à leur tour souveraines, étendirent leur territoire par des acquisitions, elles succédèrent à tous les droits des précédents seigneurs sur les diverses classes d'habitants de ces nouveaux domaines, et s'attribuèrent, en vertu de ces droits, une souveraineté légitime qu'elles ont conservée jusqu'à la fin du siècle dernier. Les cantons sans villes, les communautés démocratiques des Hautes-Alpes, suivirent bientôt cet exemple, et l'on vit treize états républicains, à peine délivrés, après bien des efforts et des sacrifices, du joug seigneurial, appesantir ce même joug sur des communes en tout semblables à celles dont ils étaient sortis; spectacle étrange sans contredit pour les hommes de notre temps, beaucoup moins pour ceux des temps passés. Le principe du régime féodal avait

jeté de si profondes racines dans les lois, l'application en était devenue si universelle, que les classes même les plus intéressées à le contester n'apercevaient point ce qu'il y avait d'absurde et de contradictoire dans ses conséquences.

D'ailleurs, l'esprit humain ne s'avisait guère alors de soumettre à l'analyse les principes de l'organisation sociale.

Les villes et les communautés de la Suisse se considérèrent donc et agirent comme de véritables seigneurs : elles eurent des armoiries, une livrée, des ministériaux et des vassaux ; elles gouvernèrent leurs domaines et leurs sujets par des baillifs (*Vogt, Landvogt*) ; elles se firent appeler seigneurs ou seigneuries, et cela durant plusieurs siècles, sans que le bon sens public se montrât le moins du monde révolté de ce qui nous paraît aujourd'hui une monstrueuse conséquence. On aimait alors l'indépendance, on avait des sentiments républicains, mais on ne remontait point à la notion absolue des droits de l'homme. La liberté était, non pas une idée, mais un fait ; non pas un droit philosophique, mais un système plus ou moins complet de droits positifs, fondés sur une série d'actes parfaitement semblables à ceux par lesquels s'acquéraient tous les autres droits. Une fois acquise, la liberté civile ou politique se transmettait des premiers acquéreurs à leurs descendants, comme un patrimoine. L'homme qui se

disait personnellement affranchi de toute domination seigneuriale, le bourgeois qui se regardait comme indépendant de tout pouvoir étranger, n'alléguait point l'égalité primitive des êtres humains, encore moins la souveraineté du peuple; ils produisaient des chartes, ils invoquaient des droits acquis par leurs pères, des concessions et des reconnaissances émanées de leurs anciens maîtres.

Ce qu'on avait acquis par usurpation ou empiètement, par quelque'un de ces procédés violents ou frauduleux, si communs dans la vie sociale du moyen âge, cela même on s'efforçait de le représenter comme fondé sur des titres ou sur des doctrines de droit positif, jamais sur des théories abstraites, ni sur des principes de droit naturel.

Cependant quelques villes avaient vu naître et se multiplier dans leur population une classe nouvelle qui devait tôt ou tard invoquer des principes de justice absolue pour obtenir sa place dans l'État et dans la société : c'était la classe industrielle, composée en grande partie d'anciens serfs affranchis ou de leurs descendants. Cette plèbe, réunie par tribus comme celle de Rome ancienne, puisait dans son organisation, d'abord exclusivement destinée à la protection de ses intérêts matériels, une puissance d'action dont elle ne tarda guère à se prévaloir pour entrer en partage du pouvoir avec la classe patricienne. Rien ne ressemble davantage aux luttes

soutenues et aux victoires remportées par la démocratie romaine, que les révolutions qui mirent le gouvernement à Zurich, à Bâle et à Schaffhouse, entre les mains des tribus ou corporations d'artisans. La ressemblance est frappante non-seulement dans les principaux linéaments, dans les traits généraux des deux histoires, mais dans certains détails, où l'on est presque tenté de croire que la démocratie moderne s'est donné la tâche d'imiter l'ancienne. Ainsi, pour en citer un exemple, il se fit à Bâle, en 1529, une révolution à la suite de laquelle les patriciens furent privés de toute participation distincte à l'exercice du pouvoir, et confondus avec les plébéiens dans les mêmes tribus. N'est-ce pas là exactement, et trait pour trait, ce qui s'était passé à Rome l'an 449, lorsque les classes et les centuries des anciens comices furent incorporées et fondues dans les trente-cinq tribus de la ville et de la campagne? Au reste, cette analogie entre les résultats de causes semblables n'a rien de fortuit, rien d'extraordinaire, rien non plus qui justifie l'hypothèse d'une imitation préméditée. Malgré la différence des temps et des lieux, deux sociétés humaines formées des mêmes éléments et placées dans les mêmes circonstances doivent suivre une même loi dans leur développement, et amener des combinaisons identiques.

Le gouvernement des trois villes que j'ai nom-

mées prit donc un caractère démocratique et représentatif qu'il n'avait pas eu dès l'origine. Les députés de la bourgeoisie, élus par les tribus, prirent place dans les conseils à côté des anciennes familles patriciennes, et le chef de la bourgeoisie, le premier des tribuns, devint aussi, sous le nom de Bourgmaître, le chef de l'État et le président des conseils; tandis qu'à Lucerne, à Berne, à Soleure et à Fribourg, où ne s'opéra point une semblable réforme, le grand conseil, nommé par le petit, se composa toujours plus exclusivement de familles patriciennes, et le chef de l'État conserva le nom de l'ancien officier seigneurial, de l'Avoyer (*Schultheiss*), dont il avait acquis ou usurpé la place, et dont il remplissait à peu près les fonctions.

Ainsi, dans les trois formes différentes de gouvernement que présentait la Suisse ancienne, le chef de l'État portait un nom différent qui rappelait l'origine et le caractère distinctif de chacune d'elles. Dans les démocraties pures, formées d'une association de communes, c'était un Landammann; dans les démocraties représentatives, formées par le mélange des tribus d'artisans avec l'ancienne bourgeoisie, c'était un Bourgmaître; dans les aristocraties, enfin, où la bourgeoisie d'origine féodale avait conservé tout le pouvoir, c'était un Avoyer.

De ces trois combinaisons diverses, la seconde était sans contredit la moins heureuse, la moins

propre à favoriser le développement ultérieur de la société; car les artisans, une fois en possession du pouvoir, se montrèrent encore plus exclusifs que les patriciens leurs rivaux, et fondèrent la pire de toutes les aristocraties, celle des corporations bourgeoises. La qualité de citoyen actif (*civis optimo jure*), la capacité politique, redevint en peu de temps le partage du petit nombre, un privilège, comme la noblesse, dont l'acquisition n'était possible que sous des conditions très-onéreuses. Alors se forma de nouveau, à côté des classes privilégiées, une population de demi-bourgeois et de domiciliés, qui devint la plèbe de cette nouvelle aristocratie, et qui n'arriva que beaucoup plus tard au partage de la souveraineté.

D'ailleurs, les républiques de la Suisse, y compris les démocraties pures, étaient, sous un autre point de vue, éminemment aristocratiques, puisqu'elles excluaient de toute participation à l'exercice des droits politiques les habitants du territoire qu'elles avaient acquis ou conquis depuis leur transformation en états souverains.

Les pays sujets, la tendance aristocratique du gouvernement dans les villes : voilà deux causes très-efficaces du marasme dans lequel la Suisse était tombée à la fin du siècle dernier. L'esprit républicain, qui avait jadis animé les habitants de chaque commune dans la lutte qu'ils avaient eue à soutenir contre les seigneurs leurs anciens maîtres, s'était en-

dormi, cette lutte une fois terminée, sous l'influence léthargique du gouvernement paternel. La nullité politique à laquelle se voyaient condamnés plus des trois quarts des citoyens, le bien-être matériel même dont ils jouissaient, avaient éteint ou neutralisé chez eux le patriotisme, l'amour de l'indépendance, le sentiment de la nationalité. Puis, quand arrivèrent les nouvelles doctrines, précurseurs intellectuels de l'immense révolution qui se préparait, et qu'à leur contact le républicanisme se réveilla peu à peu, ne trouvant point dans les institutions du pays de quoi se satisfaire, il livra sans réserve les populations assujetties de la Suisse aux sympathies qu'excitait chez elles une nation qui se proclamait l'amie des peuples opprimés. Peu s'en fallut alors que la Suisse ne payât cette faute de toute son existence ! Peu s'en fallut qu'elle ne perdît cette précieuse indépendance, acquise et consolidée pendant cinq siècles par tant d'exploits et de sacrifices ! Peu s'en fallut que la Liberté, cette déesse tutélaire de l'antique Helvétie, ne s'envolât pour toujours du milieu de nous, indignée et dégoûtée du culte étrange que lui adressaient ses nouveaux adorateurs !

II. — DEPUIS 1798.

La Suisse présentait, à la fin du siècle dernier, un spectacle saisissant, digne de la plume d'un grand historien. Les doctrines de la révolution française, pénétrant par mille issues secrètes dans ces aristocraties dégénérées, excitaient une sourde fermentation que la résistance des gouvernements ne faisait que rendre plus active et plus dangereuse. Un siècle exempt de luttes et de gloire avait presque laissé oublier les traditions de l'ancienne nationalité helvétique, avait dissipé le charme attaché au mot patrie, avait affaibli le lien fédéral, énervé l'esprit et les sentiments républicains. Le peuple assujetti, le peuple qui vivait paisible et heureux, mais privé de tous droits politiques, se trouva donc exposé sans défense aux puissantes séductions que devaient exercer sur lui les idées de souveraineté populaire et d'égalité. A l'ouïe de ces formules si neuves à son oreille, si flatteuses pour son orgueil, il se réveilla de sa léthargie, s'indigna de la nullité dans laquelle on l'avait tenu, et préluda par des manifestations d'abord partielles, rares et timides, puis de plus en plus générales, fréquentes et audacieuses, au grand mouvement que la république française avait prévu et qu'elle se préparait à exploiter. Enfin, l'occupa-

tion et l'affranchissement du pays de Vaud ouvrirent à la fois aux armes et aux principes révolutionnaires du Directoire une porte large et commode, que le patriotisme et le courage d'une partie de la nation furent impuissants à défendre. En présence du vaste incendie qui s'était allumé à côté d'elle, la Suisse, préoccupée de cette quantité de matières inflammables que renfermaient ses constructions irrégulières et noires de vétusté, ne songea qu'à éteindre les embrasements occasionnés sur divers points de son territoire par des étincelles qu'apportait le vent d'ouest. Distracts par un tel soin du tableau effrayant qui s'offrait à leurs regards, ses gouvernements ne virent pas la conflagration générale s'approcher de leurs frontières, atteindre leurs avant-postes, et rendre bientôt inutiles leurs efforts les mieux combinés.

Il n'entre point dans mon plan de raconter ici les événements à la suite desquels la confédération se trouva de nouveau composée de républiques souveraines, et le développement des institutions cantonales, suspendu pendant six années, put se continuer sous de nouvelles formes. Ces événements, quoiqu'ils puissent fournir matière à plus d'une accusation contre les gouvernements et contre les peuples qui furent appelés à y jouer les rôles principaux, ne laissèrent pas de présenter aussi quelques faits honorables pour la Suisse. La classe patricienne, dégénérée à Lucerne et à Fribourg, avait conservé ail-

leurs quelque chose de ses anciennes vertus. Berne, l'orgueilleuse Berne, soutenant presque seule le premier choc de l'ennemi, ne tomba pas sans quelque dignité. Bien différente en cela de Venise dont le sénat, une année auparavant, n'avait pas fait entendre une seule plainte en faveur de l'indépendance de la république, Berne trouva dans ses conseils de grands citoyens, tels que l'Avoyer Steiger, qui protestèrent jusqu'au dernier moment contre la violation de leur territoire et contre le renversement de leurs institutions. D'un autre côté, les petits cantons, qui avaient été le berceau de l'indépendance helvétique, n'en devinrent pas le tombeau sans que leurs habitants se fussent montrés, par une héroïque et mémorable résistance, les dignes héritiers de la gloire et de la liberté conquises par leurs ancêtres.

Ce qui rendit vains tous ces efforts partiels, ce fut leur incohérence, leur défaut d'ensemble et de concert. Le lien qui unissait les différents états de la confédération avait été de tout temps trop lâche pour leur imprimer une tendance à l'unité. Leur développement s'était opéré dans une direction toute cantonale, et leur souveraineté s'était accrue et complétée au détriment du lien fédéral. La ligue suisse n'était qu'une alliance internationale, sans gouvernement commun, sans pouvoir central, neutralisée dès longtemps par d'autres alliances avec les puissances voisines, et dépouillée d'ailleurs, depuis le schisme

religieux, du peu de force qu'elle avait possédée jadis. Aussi, les démonstrations énergiques par lesquelles se manifesta, dans plusieurs cantons, ce qu'il restait de patriotisme et d'amour de l'indépendance furent-elles entachées d'un égoïsme, ou, si l'on me permet cette expression, d'un *cantonalisme*, qui devait rendre impuissant et dérisoire le système de neutralité adopté et proclamé par la Diète.

Peut-être cependant ne faut-il pas déplorer trop vivement cet état de choses, car c'est grâce à la faiblesse du lien fédéral et à l'absence de toute centralisation que les diverses constitutions imposées successivement par la France, ou sous son influence, et qui consacraient l'unité fédérale en réduisant les cantons à l'état de provinces, rencontrèrent dans leur application mille obstacles insurmontables, et s'y brisèrent l'une après l'autre. Si les peuples de la Suisse avaient été préparés de longue main à la centralisation par un véritable organisme fédératif, ils eussent accepté, trop facilement peut-être, le système destiné à resserrer une union déjà formée; ils n'eussent point vu, dans l'application d'un tel système, la destruction de leur liberté et de leur nationalité. Or, la Suisse, une fois transformée en *république une et indivisible*, une fois assouplie à la centralisation et définitivement soumise au gouvernement d'un sénat et d'un conseil fédéral, n'aurait guère tardé à subir le même sort que les Pays-Bas, l'Italie et la Confé-

dération du Rhin. L'ambition du premier consul ne recula point, comme on l'a cru, devant la réprobation qui devait atteindre le destructeur d'une liberté vieille de cinq siècles; mais cet homme, dont les instincts de domination étaient si admirablement servis par sa haute intelligence, reconnu, après trois essais infructueux, la puissance invincible des résistances que les populations suisses opposaient à ses projets. Il comprit qu'il y avait là des impossibilités que ne surmonteraient ni son génie organisateur, ni sa volonté de fer; des impossibilités, même pour lui qui avait pu tant de choses!

Voilà ce qui sauva la Suisse; voilà ce qui lui assura le maintien précaire de son indépendance. Encore fallut-il qu'elle s'humiliât jusqu'à recevoir du premier consul les institutions tant fédérales que cantonales qui devaient la régir, et qu'elle acceptât de ce médiateur les charges d'une protection onéreuse, afin que l'impossibilité où il s'était vu de lui imposer le joug qu'il lui avait destiné fût déguisée, aux yeux de l'Europe et de la postérité, sous le masque d'une reconnaissance volontaire et d'une concession spontanée, éclatantes à la fois de grandeur et de libéralisme.

Les constitutions cantonales de l'Acte de médiation devaient, par la force même des choses, revêtir le caractère d'une transaction entre les faits anciens et les nouvelles idées, entre le droit historique et le

droit philosophique. Le premier consul, auquel on a fait honneur de cette transaction, n'eut que le mérite équivoque d'en avoir tardivement reconnu et démontré la convenance. Quant aux formes sous lesquelles on la réalisa, elles attestent une singulière pauvreté d'invention. Dessinées uniformément et en quelques traits d'après deux ou trois types, elles ne tenaient point compte de ce qu'il pouvait y avoir d'éminemment spécial dans la position géographique, dans le développement intellectuel, dans les antécédents, et par conséquent dans les besoins de chaque Etat.

On a vu, dans la première partie de cette introduction, que les droits politiques avaient eu, jusqu'à la fin du siècle dernier, le caractère de droits positifs, acquis, transmis et conservés à peu près par les mêmes moyens que la propriété privée. Le principe que ces droits appartiennent au citoyen en sa qualité de membre de l'État, et qu'ils ont par conséquent le caractère de droits naturels, inhérents à sa personne, inaliénables, indépendants des lois écrites, avait été le levier de la révolution, ou plutôt le bélier dont elle s'était servie pour battre en brèche l'échafaudage vermoulu des anciennes constitutions. Les passions qui avaient servi de moteurs pour faire agir cette machine puissante se calmèrent enfin; mais les débris qu'elles avaient amoncelés ne pouvaient plus être rendus à leur forme première. Il fallait élever à la

hâte de nouvelles constructions plus régulières, plus uniformes, et les lier, autant que cela était possible, avec les ruines qui étaient restées çà et là encore debout, et que leur solidité, mise à une si rude épreuve, rendait dignes d'être conservées.

L'émancipation des sujets, l'égalité de tous devant la loi, la participation de tous à l'exercice du droit électoral, telles étaient les conséquences les plus directes du principe nouveau, et ces conséquences furent généralement consacrées; elles furent même appliquées aux petits cantons démocratiques, dont l'Acte de médiation laissa d'ailleurs subsister les formes toutes spéciales de gouvernement. Un article de l'acte fédéral, qui a passé depuis dans le pacte de 1815, prononçait expressément : *Il n'y a plus en Suisse ni pays sujets, ni privilèges de lieux, de naissance, de personnes, ou de familles.*

Les autres cantons furent partagés en deux catégories : celle des anciens et celle des nouveaux. La première comprenait les États déjà souverains avant la révolution, c'est-à-dire ceux de Bâle, de Berne, de Fribourg, de Lucerne, de Schaffhouse, de Soleure et de Zurich. La seconde comprenait les nouveaux États détachés des premiers, et formés de territoires jadis assujettis à ceux-là, savoir : les cantons d'Argovie, de Saint-Gall, du Tessin, de Thurgovie et de Vaud.

C'était surtout pour les États de la première caté-

gorie qu'il y avait nécessité de transiger avec le passé dans l'application des principes dirigeants ; car c'était là que ce passé avait créé des habitudes et des intérêts ; c'était là qu'on retrouvait les classes dominantes, pleines encore du souvenir de leurs privilèges, en possession d'un ascendant moral que le régime désastreux des constitutions unitaires n'avait pas contribué à détruire. Les constitutions de cette catégorie, toutes taillées sur le même patron, présentèrent donc un mélange, bizarre au premier coup d'œil, d'éléments empruntés à deux époques différentes, d'idées nouvelles partiellement consacrées et de droits antérieurs partiellement maintenus.

Ainsi, l'égalité de tous les citoyens de chaque canton, quant à l'exercice des droits politiques, fut profondément altérée en faveur des villes jadis souveraines, auxquelles on attribua, dans la représentation cantonale, une part hors de proportion avec le nombre de leurs citoyens actifs. A Bâle et à Schaffhouse, cette part était d'un tiers ; elle était d'un cinquième pour les villes de Berne, de Zurich, de Lucerne, de Fribourg et de Soleure.

Ce même principe de l'égalité reçut une seconde exception en faveur de la fortune, exception qui devait profiter aux patriciens de la Suisse, comme l'organisation des comices par centuries avait profité aux patriciens de l'ancienne Rome ; car les

classes privilégiées étaient en général les plus riches, ou plutôt l'aristocratie de naissance avait fait alliance et s'était confondue avec celle de la fortune.

Une propriété foncière de 500 livres de Suisse (environ 750 francs), ou un capital de même valeur en créances hypothécaires, était la condition du droit électoral. Pour l'éligibilité, cette valeur devait s'élever à 3,000, à 10,000 et même à 20,000 livres, suivant que l'élection serait directe ou indirecte.

La distribution des bourgeoisies souveraines en *tribus* ou en *quartiers* fut appliquée à tout le territoire. Chacune de ces divisions élisait dans son sein un membre du grand conseil, et choisissait ensuite quatre candidats dans les autres districts ; sur la liste totale de ces candidats, on en tirait au sort la moitié qui, avec les membres directement élus, formaient le grand conseil. Ce système d'élection, emprunté aux constitutions françaises de l'an VIII et de l'an X, augmentait encore la prépondérance des villes et de l'ancienne aristocratie, parce que les choix que chaque tribu était appelée à faire hors de son sein devaient naturellement se porter sur les hommes les plus connus, sur les notabilités de fortune et de position.

L'amovibilité des membres du grand conseil, admise en principe, se trouvait réduite, dans l'application, à une espèce de grabeau facultatif que chaque tribu pouvait exercer tous les deux ans sur les mem-

bres nommés par elle ; et encore ce grabeau ne devait avoir lieu qu'avec le consentement préalable d'une commission composée de quinze citoyens de la tribu, dont cinq étaient pris dans les dix plus imposés, cinq dans les dix plus âgés, et cinq indistinctement. La liste des candidats n'était renouvelée qu'au bout de neuf ans.

Enfin, le principe de la séparation des pouvoirs était aussi consacré, mais le corps exécutif, nommé parmi les membres du grand conseil et continuant à en faire partie, avait l'initiative exclusive de toutes les lois, et ses propositions ne pouvaient être modifiées par le corps législatif, qui devait se borner à les accepter ou à les rejeter.

Deux bourgmaitres ou deux avoyers continuèrent d'être les chefs du gouvernement ; celui qui n'était pas en charge présidait le tribunal suprême, auquel, en cas d'accusation capitale, on adjoignait quatre autres membres du petit conseil.

Dans les États de la seconde catégorie, formés, ainsi que je l'ai dit, de territoires soustraits à la domination des premiers, le passé n'avait laissé que des souvenirs odieux ; il n'était représenté par aucune institution, par aucune forme sociale dont la conservation pût être considérée comme une garantie d'ordre, ou comme un gage de réconciliation. Aussi les nouveaux principes y reçurent-ils une application plus large et plus complète.

La division des anciens États en tribus, purement territoriale dans les campagnes, était restée personnelle dans les villes, et rappelait Rome, où les curies des patriciens étaient personnelles, tandis que les tribus des plébéiens étaient locales. Les nouveaux cantons reçurent une division en cercles, entièrement locale, et empruntée aux constitutions unitaires de la période précédente.

Les citoyens de chaque cercle, qui avaient une propriété de deux cents livres, ou une créance hypothécaire de trois cents, élaient, parmi les électeurs du cercle, un membre du corps législatif, puis trois candidats parmi les citoyens des autres cercles âgés de plus de vingt-cinq ans, et possédant de seize à vingt mille livres, et enfin deux candidats parmi les citoyens âgés de plus de cinquante ans, et possédant quatre mille livres. Sur ces deux séries de candidats, on en tirait au sort un certain nombre qui, avec les élus directs, formaient le grand conseil.

Ici point de villes privilégiées, si ce n'est Lausanne et Saint-Gall, qui nommaient, l'une trois, l'autre cinq membres directs. Le renouvellement des élections directes, aussi bien que des listes de candidats, devant s'opérer tous les cinq ans, constituait une amovibilité bien réelle. Quant à la séparation des pouvoirs, elle était restreinte de la même manière que dans les constitutions de la première catégorie.

L'Acte de médiation, considéré dans son ensemble, a certainement fait faire un pas au développement du régime représentatif en Suisse. Son système électoral, quoique bizarre et compliqué, donnait aux conseils un caractère représentatif et une base populaire qu'ils avaient perdus sous l'ancien ordre de choses. Les corps exécutifs, nommés par les grands conseils pour six années et renouvelés par tiers tous les deux ans, ne ressemblaient guère à ces sénats inamovibles de l'ancien régime, recrutés de loin en loin par le népotisme, et dont les membres formaient une caste à part trop souvent disposée à isoler ses intérêts de ceux de la nation. Mais le plus grand bienfait de la Médiation a été de créer une organisation judiciaire réduite à deux ou trois instances, et presque entièrement indépendante des corps exécutifs, chose jusqu'alors inconnue en Suisse.

Ces diverses constitutions, celles même de la seconde catégorie, devaient avoir pour résultat général d'assurer aux influences de la fortune, de l'éducation et de la position sociale, cette prépondérance que la démocratie tend à leur enlever, de concentrer le pouvoir entre les mains de ceux qui étaient le plus capables de l'exercer, de stéréotyper ainsi dans l'organisme politique la hiérarchie naturelle que l'organisation de nos sociétés introduit forcément dans les relations de la vie privée. Cette coïncidence de l'ordre qui règne dans la société avec

celui qui règne dans l'État fournirait, quand elle serait parfaite, la solution d'un grand problème. Il doit y avoir paix, harmonie, stabilité, là où les supériorités de droits sont confondues et identifiées avec les supériorités de fait. Seulement il faut pourvoir à ce que les intérêts généraux soient fidèlement représentés par les capacités dominantes, et assurer, pour cela, un contrôle efficace de tous sur les actes du gouvernement. Or, sous ce point de vue, les constitutions dont il s'agit, surtout celles des anciens cantons, étaient évidemment défectueuses; elles dépassaient le but; elles devaient produire avec le temps des aristocraties presque aussi exclusives et oppressives que celles de l'ancien régime.

Il n'est pas facile de dire ce que seraient devenues ces institutions, si leur développement n'avait été influencé par aucune cause extérieure, si la Suisse avait été livrée à elle-même sous l'Acte de médiation comme elle l'a été pendant la période suivante. Aussi longtemps que dura la puissance du médiateur, la pression qu'il exerçait ne permit guère aux Suisses d'examiner de sang-froid les chartes qu'il leur avait imposées. L'attention des peuples, absorbée par les grands événements qui se succédaient sans interruption autour d'eux, ne pouvait se porter sur leurs affaires intérieures, et ils avaient trop peu de confiance dans l'avenir pour s'occuper sérieusement de ce qui devait le préparer.

C'est ce qui explique la facilité avec laquelle les chartes de la Médiation furent renversées l'une après l'autre. Elles n'avaient poussé que de faibles racines dans les cœurs et dans les habitudes des peuples.

On a représenté à tort ces révolutions comme ayant été imposées aux cantons suisses par la coalition européenne. L'Acte de médiation constituait, sans contredit, un véritable traité d'alliance avec le gouvernement de Napoléon, un traité qui imposait aux parties contractantes des obligations réciproques, et qui était, comme tel, incompatible avec la neutralité de la Suisse; mais l'annulation du traité n'entraînait point nécessairement celle des constitutions qui l'accompagnaient, et la déclaration des puissances alliées, remise par les ministres Lebzeltern et Capodistrias au gouvernement de la confédération, ne renfermait pas une expression d'où l'on pût inférer qu'elles désirassent le changement des formes constitutionnelles établies. Ce qu'on pouvait en conclure, ce que les souverains déclaraient d'ailleurs expressément, c'était que la Suisse devenait libre, que l'Acte de médiation cessait de lui être imposé, qu'il était loisible dès lors aux cantons d'apporter à leur organisation politique les changements qui leur paraîtraient convenables.

Cependant, il faut le reconnaître, cette liberté, en ouvrant la porte à toutes les influences extérieures

et à toutes les prétentions intérieures, équivalait en fait à une dissolution réelle des gouvernements établis, et plongeait le pays dans un provisoire général à peu près semblable à celui qu'avait fait cesser la Médiation.

Malheureusement, les influences extérieures convergeaient toutes dans le sens d'une réaction, d'un retour à l'ancien régime. Le monde assistait alors à l'une de ces grandes oscillations par lesquelles s'accomplissent quelquefois la destinée des sociétés humaines et le mouvement de la civilisation. L'histoire des nations policées est celle de la lutte entre deux principes opposés, également vrais comme principes dirigeants, également faux comme principes absolus. De courts intervalles apparaissent çà et là pendant lesquels l'équilibre semble définitivement établi entre le principe de subordination et le principe d'association; mais l'un ou l'autre ne tarde pas à prévaloir, puis à marcher vers ses conséquences extrêmes, jusqu'au moment où, aspirant à régir seul les rapports sociaux, il produit une réaction en sens contraire.

La coalition de 1813 était une croisade contre la révolution française, c'est-à-dire contre le principe d'association en faveur du principe de subordination. Cette tendance ressortait moins de ses actes, de ses manifestes, de son but avoué, que de l'ensemble des institutions des peuples coalisés. L'Europe monarchique et aristocratique, ralliée tout entière autour

d'un étendard commun, devait imprimer aux résultats de ses efforts combinés le sceau de ses sympathies et de ses idées; et cela, peut-être à l'insu de ses chefs, car les événements prennent souvent un caractère que ne songent point à leur donner ceux qui les dirigent.

L'influence qu'exercèrent en Suisse les armées de la coalition fut donc une influence de fait, indépendante de la volonté des souverains alliés. La Suisse, affranchie par eux de la pression du médiateur, tomba sous celle des événements. Bien plus, si la volonté expresse des monarques intervint dans ces conjonctures, ce fut, chose remarquable et trop oubliée! ce fut pour assigner des limites à une réaction dont l'essor immodéré menaçait de plonger le pays dans l'anarchie et d'y allumer la guerre civile. D'accord avec eux, la diète assemblée à Zurich adopta le 29 décembre 1813 deux principes qui devaient servir de base à la réorganisation ultérieure de la confédération, savoir : 1^o l'égalité politique, déjà consacrée par l'acte de médiation; 2^o le maintien des nouveaux États, notamment de ceux d'Argovie et de Vaud, dans leur qualité de cantons souverains et indépendants.

Ces deux bases furent, avec l'organisation judiciaire, presque tout ce qui resta de l'acte de médiation. A cela près, lorsque les anciens cantons eurent, en dépit de quelques résistances plus ou moins pro-

longées, accompli leurs réformes politiques, on aurait pu s'y croire transporté à la veille de la première révolution, dix-sept ans en arrière.

Pour la composition des corps législatifs, le mode compliqué des listes de candidats fut remplacé par l'ancien système d'élection indirecte suivant lequel ces corps se recrutaient eux-mêmes. La bourgeoisie des villes dominantes conserva son privilège dans les élections directes et obtint en outre la plus grande partie des élections indirectes.

Ainsi, à Zurich, sur 82 élections directes, les tribus de la ville en avaient 26; puis, les 82 membres ainsi élus nommaient les 130 autres. A Bâle, sur 60 élections directes, la ville en avait 30; puis ces 60 membres élaient les 90 autres. A Berne, le petit conseil, conjointement avec les seizeniers, élaient 200 membres du grand conseil parmi la bourgeoisie de Berne exclusivement; puis, sur les 99 autres, 12 étaient élus par le grand conseil, 87 par des collèges électoraux, composés presque entièrement de fonctionnaires. A Lucerne, la ville, sur 31 élections directes, en avait 10; puis les 31 élus nommaient le reste, savoir : 40 dans la bourgeoisie de Lucerne, 29 en dehors; de sorte que cette bourgeoisie fournissait de droit la moitié de la représentation cantonale. Des dispositions analogues furent consacrées à Fribourg, à Soleure et à Schaffhouse.

En outre, l'inamovibilité fut rétablie comme règle

pour les membres des deux conseils, sauf un grabeau annuel de chacun d'eux sur les membres de l'autre, grabeau qui devait dégénérer tôt ou tard en une vaine formalité.

Enfin, la séparation des pouvoirs et l'organisation judiciaire introduites par l'acte de médiation ne furent point partout respectées. A Lucerne, par exemple, le tribunal suprême était formé de douze membres du conseil quotidien, c'est-à-dire du corps exécutif. A Fribourg, le petit conseil, composé de vingt-huit membres pris dans le grand conseil, était partagé en deux sections dont l'une formait le tribunal d'appel.

Les conditions de fortune, requises pour l'exercice du droit électoral et pour l'éligibilité, furent en partie maintenues comme moyen d'assurer aux bourgeois du chef-lieu, dans la législature cantonale, une représentation encore plus forte que celle qui leur était attribuée constitutionnellement.

La réaction fut, comme on le voit, à peu près complète. Les intérêts de castes, les antipathies, les ressentiments prévalurent dans ces cantons sur les doctrines récemment apprises du gouvernement représentatif. L'Acte de médiation avait pu, sans être précisément infidèle à ces doctrines, instituer une aristocratie des capacités; la restauration suivit, au point de vue de la théorie, une marche rétrograde, en rétablissant une aristocratie de localités et de fa-

milles dont les formes vieilles ne se rattachaient plus à aucun principe accepté par la génération nouvelle.

Pour que ces privilèges exorbitants pussent revivre, il aurait fallu ressusciter avec eux l'esprit qui les avait jadis rendus supportables et les inégalités sociales qui leur avaient servi d'appuis. Au lieu de prendre racine dans un sol remué et nivelé par les doctrines de la souveraineté populaire et de l'égalité politique, ils devaient y semer des germes de mécontentement que la moindre action du dehors ferait éclore en révolutions.

La réaction n'eut point les mêmes résultats dans les États nouvellement créés dont la souveraineté cantonale ne datait guère que de l'Acte de médiation. Il ne pouvait s'agir, en effet, d'un retour vers le passé pour ceux qui n'avaient point de passé. Aussi les changements qu'ils apportèrent dans leurs constitutions furent-ils, à certains égards, de véritables progrès, et laissèrent-ils subsister ce que l'Acte de médiation avait introduit de plus libéral : l'organisation judiciaire, l'amovibilité des deux conseils, la séparation des pouvoirs et la représentation proportionnelle. L'application de ces principes devint même plus complète, et une espèce d'initiative fut accordée aux grands conseils. A côté de l'élection directe, dont la part resta généralement la même que sous le régime précédent, on introduisit une élection indirecte attribuée au grand conseil, ou à des assemblées

électorales composées de membres du grand conseil et de divers fonctionnaires.

Il y avait, dans les constitutions de la Médiation, un élément démocratique ; c'étaient les assemblées électorales de cercles desquelles émanait toute la représentation, et qui étaient appelées à se réunir périodiquement pour leurs élections directes et pour la formation des listes de candidats. Ce fut sur ce point que se manifesta le caractère réactionnaire des influences sous lesquelles s'accomplirent les changements constitutionnels dans cette catégorie de cantons. Les divers systèmes d'élection indirecte, qui furent substitués à celui des listes de candidats, tendaient tous plus ou moins à concentrer le mouvement et la vie politique dans les corps constitués, dans la classe gouvernementale. Les électeurs transmettaient le pouvoir à un petit nombre d'élus qui élisaient à leur tour le reste des législateurs ; puis, c'était de ces législateurs, et des fonctionnaires choisis par eux, qu'émanait exclusivement l'impulsion donnée à la machine constitutionnelle.

Ainsi, la nation n'exerçait pas un contrôle assez actif sur son gouvernement ; elle n'avait aucun moyen de modifier la majorité de ses représentans dans le sens de l'opinion publique et des intérêts du pays. Dès lors, il y avait lieu de craindre que l'esprit de routine, avec les abus qui en sont la suite inévitable, ne se glissât facilement dans l'administration, ou

que le népotisme, favorisé par un tel système électoral, ne concentrât peu à peu le pouvoir entre les mains de quelques familles, et ne créât avec le temps une oligarchie de notables pareille à celles dont la révolution de 1798 avait fait justice.

Cependant les chartes de la restauration ne produisirent point, en général, les fâcheux résultats qu'on aurait pu en attendre, et cette période, si décrite depuis, fut signalée en Suisse par de notables progrès dans la pratique du gouvernement représentatif, par des améliorations de tous genres dans l'état social des cantons. La paix extérieure favorisa des développements intérieurs qui répandirent dans les classes moyennes de la société l'aisance, les lumières, un vif sentiment de la dignité républicaine, une appréciation réfléchie des droits attachés à la personnalité politique. La lutte entre des gouvernements moralement forts et une opposition de jour en jour plus puissante par l'intelligence et par la fortune amena des changements constitutionnels dans le sens des principes que l'acte de médiation avait consacrés; car ces principes avaient fait du chemin dans les esprits, la presse périodique ayant su obtenir partout, plutôt de fait que de droit, une liberté dont l'usage, d'abord modéré, avait été entouré de la faveur publique.

Ce progrès normal, accompli par des voies strictement légales, atteignit indistinctement les anciens et

les nouveaux cantons. Ainsi, la faculté, si importante pour un corps législatif, d'amender les propositions présentées par le corps exécutif, cette faculté que l'acte de médiation avait absolument refusée aux Grands Conseils, fut successivement attribuée à ceux des cantons de Saint-Gall, de Zurich, d'Argovie et de Thurgovie. Lucerne substitua tout aussi paisiblement à son petit conseil de trente-six membres, se recrutant lui-même et cumulant avec les fonctions exécutives celles de tribunal suprême, un conseil de dix-neuf membres nommé par le grand conseil, et des tribunaux entièrement distincts de ce corps exécutif. Enfin, la législature du Tessin, adoptant une marche fréquemment suivie depuis lors, décréta le 23 juin 1830 une nouvelle constitution, dans laquelle furent consacrés et appliqués la plupart des principes de la démocratie représentative, constitution qui, après avoir régi cet État pendant douze ans, vient d'y être sanctionnée de nouveau par le veto populaire.

D'autres États, notamment ceux de Vaud et de Genève, se préparaient à introduire dans leur organisation politique les changements réclamés par l'opinion, lorsque l'ébranlement occasionné par la révolution française de 1830 vint, en accélérant, ou plutôt en précipitant la marche de ces progrès, imprimer à la plupart de leurs résultats un caractère qu'ils n'auraient peut-être jamais eu sans cet événe-

ment. On peut comparer cet effet à celui que produit une secousse dans une dissolution de sel qui était en voie de cristallisation ; les cristaux se forment plus promptement, mais ils sont moins purs, moins réguliers, moins solides que si le liquide qui les contient avait été laissé en repos.

Pour se rendre raison de l'influence qu'a exercée en Suisse la révolution française, il faut faire abstraction de son but et de ses résultats, très-étrangers, certes, aux mouvements qui s'opérèrent bientôt après dans les cantons. Il n'y avait en Suisse ni chartes violées à rétablir, ni dynasties à renverser, ni ministres à mettre en accusation. C'est par ses moyens, non par son but, que la révolution de juillet fut contagieuse pour nous. La Suisse n'y puisa aucune théorie nouvelle, aucune doctrine politique dont elle ne fût déjà en possession. Les principes que la première révolution y avait importés en 1798 n'étaient pas restés inertes ; ils avaient fermenté dans les esprits et formé une masse d'opinions, de désirs, de mécontentements, à laquelle les déclamations de la presse parisienne et les idées les plus avancées du parti républicain ne pouvaient rien ajouter. Mais les journées de juillet donnèrent aux peuples l'exemple séduisant d'une insurrection motivée sur le droit, accomplie avec autant de modération que d'héroïsme et couronnée d'un éclatant succès. Un peuple s'était levé en masse et spontanément pour la défense de ses

libertés; il avait lutté corps à corps pendant trois jours avec ses oppresseurs; il avait triomphé sans souiller sa victoire d'aucun désordre, d'aucun crime attentatoire à la morale publique ou aux droits individuels!

Cet acte n'en était pas moins une révolution violente opérée par une fraction du peuple en dehors de toutes les voies constitutionnelles, en un mot une insurrection. Or, là était le danger pour les populations de la Suisse agitées, à cette époque, par des questions de réforme et irritées de la résistance et des délais que leur opposaient les gouvernements.

Le succès de l'insurrection parisienne, l'enthousiasme qu'elle excita, sa légitimité proclamée par tant de bouches et formellement reconnue par les corps constitués d'une grande nation, enfin une manie d'imitation à laquelle les peuples sont sujets comme les individus, telles furent les causes immédiates de cette série de révolutions qui, dans l'espace d'une année, amenèrent le renversement de la plupart des constitutions suisses de 1814. Les mécontents existaient; leurs idées étaient mûres, leurs formules toutes prêtes; la France n'avait plus rien à leur enseigner. Mais si la théorie de l'insurrection était connue, la pratique en était tombée en désuétude, et décriée d'ailleurs depuis les excès de la première révolution. L'insurrection avait besoin d'être réhabilitée dans l'opinion des honnêtes gens, et dans celle des

mécontents eux-mêmes, par un grand exemple qui la fit apparaître comme un moyen de réforme juste, moral, efficace, peu dangereux, facile à employer.

L'un des premiers effets de la contagion, ou plutôt l'un des symptômes précurseurs qui annoncèrent de loin son arrivée, ce fut le débordement inusité de la presse périodique, débordement tel qu'il ne laissait plus aux gouvernements que l'alternative entre sévir ou céder. Si alors ils eussent accordé plus d'attention à ce symptôme, et si, pressentant ce qui devait suivre, ils eussent été au-devant des vœux populaires par de larges concessions, peut-être auraient-ils détourné l'orage. Toutefois, il faut se défier de cette sagesse inopportune qui, après que des événements extraordinaires se sont accomplis, leur applique les règles de prudence inventées pour le cours ordinaire de la vie. Le fait est que la plupart des gouvernements se montrèrent ensuite disposés à entrer dans la voie des réformes; mais la crise révolutionnaire les avait surpris avant qu'ils eussent pu se reconnaître, examiner attentivement la situation et se tracer un plan de conduite. D'ailleurs, l'impulsion une fois donnée, devenait irrésistible. *Acquirit vires eundo*. Les révolutions de Thurgovie et de Zurich rendaient inévitables celles d'Argovie et de Lucerne, puis celles de Vaud, de Berne et des autres cantons.

Quoi qu'il en soit, les hommes qui dirigèrent ou crurent diriger ces mouvements s'appuyèrent par-

tout sur des manifestations plus ou moins illégales de la masse ignorante; partout ces manifestations prirent le caractère d'une contrainte opérée par des violences ou par des menaces; partout elles interrompirent brusquement la marche régulière que les corps constitués avaient adoptée au premier moment de la crise, dans le vain espoir de satisfaire sans bouleversements les besoins de réformes qui l'avaient amenée.

Neuchâtel même eut son insurrection; mais son gouvernement, fort de l'appui d'une grande monarchie, ne céda point, et obtint de la Diète une intervention répressive qu'elle n'avait pu ou voulu accorder à aucun autre État. Le roi cependant usa de son pouvoir constituant pour introduire quelques réformes dans l'organisation du corps législatif et des tribunaux.

Schwitz, en 1833; Glaris, en 1834; Appenzell (Rhodes extérieures), en 1836; Valais, en 1839, furent aussi reconstitués après des luttes violentes qui, à Schwitz et en Valais, dégénérèrent en guerre civile et ensanglantèrent le sol de ces cantons.

Genève, enfin, qui avait donné l'exemple de réformes opérées paisiblement par des voies strictement constitutionnelles; Genève, qui avait traversé seule sans troubles et sans orages la période critique où chaque jour voyait éclore une nouvelle révolution, a fini par subir la loi commune en acceptant des

maines de l'insurrection une charte démocratique.

Si l'on examine maintenant, dans leur ensemble et dans leurs traits les plus apparents, les diverses constitutions émanées de ces réformes; si l'on se rappelle surtout qu'elles ont été construites entièrement à neuf par des hommes qui annonçaient hautement l'intention de rompre avec le passé, qui se faisaient même, de leur mépris pour ce passé, un titre à la confiance populaire, on est frappé d'y retrouver les formes qui ont de tout temps caractérisé les républiques de la Suisse, et dont j'ai tracé l'origine dans la première partie de cette introduction. Un corps législatif unique; un corps exécutif exerçant ses fonctions collectivement et présidé par un magistrat annuel que nomme ordinairement le corps législatif; tel est, aujourd'hui comme jadis, le type des démocraties représentatives de la Suisse. Aucune d'elles n'a songé à se donner deux chambres législatives, ni un chef unique élu par le peuple ou par la législature.

Pourquoi de simples formes sont-elles douées d'une force de persistance que les principes ne possèdent jamais à un tel degré? C'est qu'elles peuvent servir d'enveloppe à des principes essentiellement différents et se prêter à toutes les modifications successives que le mouvement de la société imprime aux idées politiques. Les habitudes qu'elles ont créées se trouvant ainsi soustraites à l'influence du progrès social et à l'action des intérêts, ces formes acquièrent

toute l'immutabilité qu'il est donné aux choses humaines d'acquérir.

Mais, en laissant subsister la charpente extérieure de l'ancien organisme républicain, les révolutions de ce siècle, et surtout celles de la dernière période, y ont introduit un élément nouveau, la démocratie. Cet élément tend à se développer. Le principe aspire à ses conséquences. Dans son progrès, il rencontre divers obstacles : une société toute imprégnée de traditions aristocratiques, une aristocratie de fait basée en partie sur les mœurs, en partie sur l'inégale distribution de la richesse, une hiérarchie ecclésiastique fortement constituée, puis l'influence inévitable des institutions qui sont en vigueur dans le reste l'Europe et jusqu'aux portes de la Suisse.

Il nous appartient, à nous, d'étudier cette lutte et de la décrire ; c'est aux historiens de quelque âge futur qu'il est réservé d'en raconter l'issue.

DE

LA DÉMOCRATIE EN SUISSE.

LIVRE PREMIER.

PRINCIPES DIRIGEANTS.

CHAPITRE PREMIER.

VUE GÉNÉRALE DU SUJET.

Si l'on admet que l'état de société soit seul capable d'opérer le développement complet des facultés humaines, et qu'aucune société ne puisse atteindre ce but sans un gouvernement, qu'est-il besoin de chercher au droit de souveraineté un autre principe? Le gouvernement est légitime parce qu'il est nécessaire.

Mais, cela posé, il n'en résulte pas que tous les gouvernements soient également bons, également propres à remplir le but pour lequel ils existent. Aussi, ceux qui ont voulu abuser de leur pouvoir ont-ils cherché de tous temps à l'étayer de quelque autre principe, tel que celui de la théocratie, au moyen duquel leur droit devint tout à fait indépendant de l'usage qu'ils en feraient.

*image
not
available*

CHAPITRE II.

DE LA SOUVERAINETÉ DU PEUPLE.

Dans les républiques de l'antiquité, la souveraineté du peuple était ce qu'elle est encore aujourd'hui dans les cantons d'Uri, d'Unterwald et d'Appenzell, moins un principe qu'un fait, moins une idée qu'une forme.

Ni Platon, ni Cicéron, ni aucun autre écrivain grec ou romain n'était arrivé à la notion d'un droit de souveraineté inhérent à la masse du peuple, antérieur et supérieur à toute loi positive. J. J. Rousseau peut revendiquer l'honneur un peu équivoque, sinon d'avoir inventé, au moins d'avoir exposé le premier cette hypothèse; les Américains de la Nouvelle-Angleterre, celui de l'avoir les premiers reconnue et proclamée comme principe de droit positif. La constituante française ayant imité leur exemple sur le continent d'Europe, le principe ne tarda guère à pénétrer et à se naturaliser en Suisse, où il a poussé des racines plus profondes et porté des fruits plus étranges que partout ailleurs.

Considéré dans son expression absolue, le principe de la souveraineté du peuple est inapplicable, anarchique, incompatible avec l'existence perma-

nente d'aucun gouvernement, car le peuple, ne pouvant s'engager envers lui-même, se lier par la promesse qu'il se fait à lui-même d'observer une constitution, reste le maître en tout temps d'exercer comme il lui plaît sa souveraineté.

La souveraineté réside dans le peuple, c'est-à-dire dans l'universalité des citoyens, est-il écrit en tête de mainte constitution (1); mais le peuple l'exerce par ses représentants.

Le peuple disait cela hier : il ne le dit plus aujourd'hui. Sa volonté ayant changé, qui pourrait lui contester le droit de reprendre à l'instant même les pouvoirs qu'il avait délégués?

Donc, ce principe, en cessant d'être une pure abstraction, en passant à l'état de droit positif, a dû se modifier et prendre une valeur purement négative: *La souveraineté, envisagée comme un droit antérieur et supérieur à la constitution, n'appartient à aucun individu, à aucune classe, à aucune catégorie qui puissent s'en prévaloir au préjudice du peuple, et, comme c'est du peuple qu'émanent en fait tous les pouvoirs, c'est pour son compte et dans son intérêt qu'ils doivent être exercés.* Avec cette portée négative, le principe me séduit et je l'accepte. J'y vois une fiction de droit destinée à présenter d'une manière frappante cette vérité, que

(1) Constitutions de Zurich, art. 1; de Berne, art. 3; de Fribourg, art. 3; de Soleure, art. 1; de Bâle-Campagne, art. 2; d'Argovie, art. 1 et 2; du Tessin, art. 2, etc. etc.

tout gouvernement est institué pour le plus grand bien des gouvernés.

Mais, si telle est en effet la seule forme sous laquelle ce principe soit applicable, si tel est le sens que lui donnent les législateurs, les publicistes et les hommes d'État les plus éclairés de la Suisse, le principe absolu avait dominé trop longtemps les esprits à l'état de doctrine non réalisée pour qu'il fût possible, soit aux assemblées constituantes, soit aux gouvernements qu'elles ont établis, de le rendre tout à fait stérile ou d'en limiter à leur gré l'application. Qui sème des principes en récolte les conséquences !

CHAPITRE III.

DU VETO CONSTITUTIONNEL.

Parmi les conséquences de la souveraineté du peuple, il en est que les chartes nouvelles ont expressément consacrées ; il en est d'autres que le législateur a repoussées comme anarchiques, mais que l'opinion a fort logiquement déduites du principe et plus d'une fois réalisées par des faits.

En tête des premières, il faut placer le veto constitutionnel qui soumet tout projet de constitution ou de loi constitutionnelle à la sanction du peuple entier.

Dans les démocraties pures, où l'assemblée du peuple est appelée à sanctionner toutes les lois, il n'était pas besoin d'une disposition expresse des constitutions pour lui attribuer le veto constitutionnel.

Dans les démocratiques représentatives, ce veto a été généralement introduit depuis 1830, sauf quelques rares exceptions (1). Là, c'est par les assemblées de cercles, quelquefois de communes, que le projet de constitution est accepté ou rejeté, sans délibéra-

(1) Fribourg, Neuchâtel et Zoug. Le canton de Fribourg est, de ceux qui ont subi une révolution en 1830, le seul dont la nouvelle constitution n'ait pas été soumise aux suffrages des citoyens, et n'ait pas adopté le principe du veto. A Neuchâtel, le prince s'est réservé le pouvoir constituant. A Zoug, il est exercé par le triple conseil.

tion préalable , mais après un certain délai accordé au peuple, afin qu'il puisse examiner la loi proposée.

Au moment du premier réveil, lorsque les populations suisses venaient de secouer le joug des constitutions aristocratiques de 1815, le veto fut considéré comme l'essence même de la démocratie, comme la meilleure garantie contre les abus dont on avait eu à se plaindre, et aussi comme fournissant la seule base de droit que l'on pût donner à un gouvernement républicain.

J'avoue que, maintenant encore, après dix années d'expérience, il me paraît non-seulement inoffensif, mais convenable à plusieurs égards, pourvu qu'on l'isole de toutes les dispositions accessoires dont je parlerai plus loin. Il est inoffensif à cause de sa valeur purement négative. Le peuple n'obtient point par là le pouvoir de changer mal à propos sa constitution ; il obtient seulement le pouvoir d'empêcher qu'on ne la change.

Le veto est convenable, parce que nos gouvernements républicains, qui sont appelés, comme tous les autres, à blesser des intérêts individuels, ont besoin que le pouvoir dont ils font usage soit légitimé dans l'opinion. La force matérielle leur manquant, il leur faut de la force morale, et ils en trouvent dans l'idée que la loi de laquelle ils tiennent leurs pouvoirs est une loi que le peuple a voulue, une loi qu'on ne lui a pas imposée ou octroyée malgré lui.

Avec une société toute composée d'hommes éclairés, il suffirait que la constitution fût bonne en elle-même. Chaque citoyen, arrivant à une conviction raisonnée du mérite absolu de son gouvernement, serait disposé à le respecter et à le maintenir à cause de ce mérite. Dans un tel état de choses, le veto du peuple serait cependant raisonnable, car le peuple l'exercerait en connaissance de cause.

Avec nos sociétés actuelles, où les neuf dixièmes des citoyens sont incapables de juger une constitution, que dis-je? d'apprécier la véritable portée du moindre article de loi, le veto est absurde, puisqu'il ne peut exprimer qu'une opinion erronée. Mais c'est là précisément ce qui le rend nécessaire. Supposez-le raisonnable, il devient inutile.

Le veto est aussi très-convenable comme élément de républicanisme, c'est-à-dire comme moyen d'entretenir dans le peuple des sentiments républicains.

La république n'est pas plus que la monarchie un gouvernement naturel vers lequel l'humanité soit portée par ses tendances instinctives. Dieu a constitué les abeilles en monarchies, les fourmis en républiques, en donnant à ces animaux un instinct qui les porte à vivre en société sous ces formes de gouvernement. Les hommes n'ont reçu aucun instinct de ce genre, parce que leur réunion en sociétés régulières a un autre but que le développement physique de l'espèce.

L'homme physique est l'animal le plus ingouvernable de la création. Ce sont nos besoins moraux et intellectuels qui nous font supporter un ordre social où l'essor de nos passions est sans cesse réprimé ; c'est par les sentiments et par les idées que les sociétés humaines sont ployées au joug d'un gouvernement, et que deviennent possibles l'établissement, le développement, la permanence de nos divers organismes politiques.

L'affection pour le prince dans les monarchies, pour les familles privilégiées dans les aristocraties, est un de ces sentiments qui rendent les hommes gouvernables. Dans les démocraties, où le pouvoir passe de mains en mains si rapidement, l'amour du peuple doit se porter sur les institutions mêmes. Il est toujours utile que le peuple d'une république soit affectionné à sa constitution, mais cela est indispensable si la constitution est démocratique. Or, rien n'est plus propre à faire naître et à nourrir un tel sentiment que ce droit par l'exercice duquel le peuple se considère comme l'auteur de sa constitution.

CHAPITRE IV.

DE LA RÉVISION PÉRIODIQUE.

En raisonnant rigoureusement d'après le principe de la souveraineté du peuple, on serait conduit à reconnaître au peuple le droit de provoquer en tout temps la révision de sa constitution et l'exercice du veto; car, outre que le peuple n'est plus le même après un laps de quelques années, il n'a pu se lier par un engagement où il figure à la fois comme promettant et comme stipulant. La révision périodique est un moyen terme entre cette conséquence rigoureuse du principe et l'inconséquence où l'on tombe en regardant la sanction populaire, une fois donnée, comme valable à perpétuité; aussi a-t-elle été adoptée par tous les États qui avaient adopté le veto constitutionnel, à l'exception de Schaffhouse, de Vaud et de Genève. Elle a de plus été introduite dans les États démocratiques de Glaris et de Schwitz. Le terme le plus long est celui de douze ans, fixé par la constitution du Tessin; le plus court est celui de quatre ans adopté à Glaris; la moyenne générale est de sept ans et demi environ.

Le principe de la révision périodique paraît, au premier coup d'œil, avoir reçu des applications très-diverses. Dans quelques États la période est envisagée comme un *minimum* qui exclut tout changement

avant son expiration (3); tandis que d'autres en ont fait un *maximum*, et ont rendu la révision obligatoire au terme fixé (4). L'initiative de la proposition est quelquefois réservée au corps législatif (5); plus souvent la proposition peut aussi émaner d'un certain nombre de citoyens en dehors des conseils (6). Le mode qui paraît le plus en faveur, c'est celui de soumettre au peuple la question préalable s'il y aura ou non révision, et de ne procéder à la révision que dans le cas où la majorité des citoyens actifs s'est prononcée pour l'affirmative (7). Lorsque la question préalable est décidée, le corps législatif est chargé, dans quelques États, de préparer le projet d'une nouvelle constitution (8); d'autres réservent exclusivement ce pouvoir à une constituante qui doit être à cet effet nommée par le peuple (9); ailleurs, enfin, cette question du mode à suivre est laissée en suspens, pour être décidée, le cas échéant, par le corps législatif ou par le peuple même (10).

(3) Zurich, Berne, Soleure.

(4) Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, etc.

(5) Zurich, Berne, Vaud, etc.

(6) Lucerne, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Argovie, etc.

(7) A Lucerne, d'après la constitution de 1841, la révision peut avoir lieu chaque année, si elle est demandée par la moitié plus un des citoyens du canton, réunis en assemblées de communes.

(8) Zurich, Berne, Vaud, Tessin, Soleure, Fribourg, Genève.

(9) Lucerne, Bâle-Campagne, Thurgovie.

(10) Schaffhouse, Saint-Gall, Argovie, Bâle-Ville.

Si le projet de constitution, émanant d'une constituante ou d'un grand conseil, est rejeté par le peuple, quel sera le résultat d'une telle votation? Parmi les États qui ont admis la révision périodique, il ne s'en trouvait, chose étrange! qu'un petit nombre qui eussent prévu ce cas et statué d'avance que l'ancienne constitution demeurerait en vigueur pendant une nouvelle période. L'exemple de l'Argovie prouve combien il importe de ne laisser aucun doute à cet égard, et il y a lieu d'espérer que la leçon ne sera pas perdue pour les autres cantons.

En l'absence de toute disposition constitutionnelle, le grand conseil de l'Argovie, chargé en 1841, d'après la constitution précédente, de l'œuvre de la révision, considéra le rejet de son premier travail comme lui imposant l'obligation d'en faire un nouveau; mais, si le second projet avait eu le sort du premier, ce conflit entre le peuple souverain et ses représentants aurait-il pu se prolonger indéfiniment? quelle issue légale aurait-on pu lui donner? en attendant cette issue, que serait devenu le pays sous un gouvernement désormais provisoire, avec une constitution qui n'était plus en vigueur et qu'aucune autre n'avait encore remplacée?

Au reste, ces diverses formes de la révision périodique influent peu sur le caractère et sur les effets du principe. Dans tous les cas, le peuple est averti qu'à une époque plus ou moins rapprochée les points

sur lesquels la loi fondamentale a statué seront ou pourront être remis en question. Par là, toutes les passions politiques étant tenues en éveil, l'état de crise et de sourde agitation qui accompagne d'ordinaire les révolutions, au lieu d'être passager, devient permanent.

Je ne connais rien dans l'histoire qui ressemble à cette instabilité des institutions consacrée en principe et devenue le droit commun de treize peuples. C'est un fait entièrement nouveau dont les conséquences doivent être étudiées avec soin (11).

Combinée avec le veto populaire, la révision périodique lui donne un caractère et une portée qu'il n'avait pas en lui-même. Il cesse d'être purement négatif, puisque le peuple, ou une fraction du peuple, n'a qu'à exprimer le désir d'un changement pour que ce changement soit au moins discuté. Le peuple acquiert ainsi une initiative qui, exercée par une majorité un peu considérable, ne laisse guère au corps délibérant la possibilité de suivre ses propres inspirations. Le pouvoir constituant se trouve donc appartenir si ce n'est aux masses ignorantes, du moins aux citoyens qui savent obtenir sur elles une influence momentanée; or, comme ils n'obtiennent cette in-

(11) Aux États-Unis, les constitutions de New-Hampshire, de Vermont et d'Indiana sont, si je ne me trompe, les seules qui n'accordent pas à la législature l'initiative exclusive des réformes constitutionnelles.

fluence qu'en flattant les instincts des masses, c'est au profit de ces instincts et de l'ambition personnelle de certains hommes ou de certaines catégories qu'il faut s'attendre à voir exploiter le plus souvent la révision périodique.

Au fond, tous les progrès divers de la démocratie convergent vers un même résultat, qui est de faire prévaloir les instincts sur les idées, de confier la direction morale de la société aux tendances instinctives des masses; chaque pas que nous ferons dans l'examen des institutions cantonales de la Suisse nous en convaincra davantage. Mais il est certain que la révision périodique est destinée à jouer, dans l'accomplissement progressif de ce résultat, un rôle important. C'est un puissant moteur dont la force, appliquée aux rouages de nos organismes représentatifs, doit, si elle ne les brise pas, en accélérer le mouvement plus qu'aucune autre cause.

Cependant, la présence de ce moteur est expliquée, et son efficacité jusqu'à un certain point neutralisée par l'énergie des résistances que rencontre la démocratie en Suisse.

La Suisse ne ressemble point aux États-Unis, où la démocratie était socialement organisée avant de l'être politiquement. Ici, comme dans toute notre vieille Europe, le passé a laissé de nombreuses traces que les institutions et les doctrines modernes sont loin encore d'avoir effacées. Les distinctions aristo-

cratiques ont poussé, dans les mœurs et dans les sentiments populaires, de si profondes racines, qu'on les voit surgir de nouveau après chaque révolution, et se faire jour à travers l'égalité de droit, en dépit de la loi positive et de la loi naturelle.

C'est que l'œuvre de plusieurs siècles ne se détruit pas en quelques années. On a eu beau niveler le sol à plusieurs reprises en coupant toutes les souches à fleur de terre, les racines sont restées et poussent des rejetons qui ne tardent pas à prendre le port et les dimensions de leurs espèces respectives.

Les inégalités mêmes de fortune ont en Suisse un caractère qu'on ne leur voit point aux États-Unis, parce que la Suisse est un pays ancien, saturé de population, et dont les forces productives, dès longtemps mises en œuvre, ne peuvent plus imprimer à l'accroissement de sa prospérité matérielle qu'une marche lente et mesurée. La richesse y devient une distinction permanente, un privilège héréditaire qui, en se perpétuant dans les familles avec tous les avantages de position et d'éducation qui en dérivent, maintient, au milieu de sociétés constituées en démocraties, une inévitable et impérissable aristocratie.

La simplicité du genre de vie, l'absence de moyens de dissipation, rendent faciles en Suisse la conservation et l'accumulation des richesses; d'ailleurs, l'esprit d'ordre et les habitudes d'économie sont un résultat naturel de la difficulté d'acquérir, et se dé-

veloppent chez un peuple en raison inverse du nombre et de la productivité des carrières qui lui sont ouvertes pour arriver à la fortune.

Cette stabilité des conditions qui caractérise éminemment la société suisse, même dans les villes industrielles et commerçantes, est telle, que des générations entières passent et font place à d'autres sans que la position sociale d'une seule famille ait éprouvé d'altération sensible. Seulement de loin en loin quelque prolétaire, plus habile ou plus heureux que d'autres, rapporte dans son pays une fortune acquise au dehors, et fonde une nouvelle dynastie qui, toutefois, n'obtient guère sa légitimation aristocratique avant la seconde ou la troisième génération.

L'aristocratie de naissance et l'aristocratie de fortune se distinguent l'une de l'autre par leur origine et par leurs prétentions. La première est absolument hostile au nouvel ordre de choses, ennemie avouée des tendances et des institutions démocratiques. La seconde n'est ennemie que des révolutions; elle se réconcilie facilement avec tout organisme gouvernemental établi, pourvu qu'il dure et qu'il permette aux élémens sociaux de se coordonner suivant leurs affinités naturelles; elle est essentiellement conservatrice, dans le sens le plus vrai de ce mot. Cependant ces deux classes n'en sont pas moins unies de fait lorsqu'il s'agit de faire de la résistance. La démocratie les redoute et s'en défie également; elle s'irrite

de les voir regagner peu à peu leur influence après chacune des crises qui devaient la leur faire perdre ; elle a inventé la révision périodique afin que, ces crises se renouvelant régulièrement à des époques rapprochées , les deux aristocraties n'eussent plus le temps de reprendre leur place et de s'élever au-dessus du niveau démocratique.

J'ai entendu vanter la révision périodique à cause de l'issue qu'elle donne à des passions , à des mécontentements qui, sans cela, pourraient fait explosion et compromettre la sûreté de l'État. Ceci rappelle le préjugé, répandu encore aujourd'hui parmi les habitants de certaines contrées , qu'il faut, pour échapper à des maladies éventuelles, se saigner ou se purger à des époques fixes. Dans le corps social , comme dans le corps physique , ces remèdes anticipés occasionnent précisément les maladies qu'ils étaient destinés à prévenir. L'idée d'une révision prochaine tient en haleine des passions que le temps aurait calmées, fomenté et entretient des mécontentements qu'il aurait fait oublier, donne enfin de l'importance aux moindres griefs des citoyens contre le gouvernement.

Annoncez au peuple le plus paisible, le plus satisfait de son gouvernement , le plus attaché à ses lois politiques et civiles , qu'il aura le pouvoir de changer sa constitution dans cinq ans : vous en ferez un peuple turbulent et ingouvernable ; vous lui inocu-

lerez la révolution, et quand le moment sera venu, cette maladie éclatera aussi violente qu'après une oppression tyrannique de vingt années.

L'État de Schaffhouse a donné en 1834 le premier exemple d'une révision périodique, mais il s'est sagement abstenu, dans sa nouvelle constitution, de fixer aucune période. Il a montré moins de sagesse en statuant que la révision pourrait toujours avoir lieu sur la demande du tiers des citoyens actifs.

L'année 1837, pendant laquelle devaient s'opérer quatre révisions, était particulièrement favorable à l'accomplissement paisible d'une telle œuvre. La Suisse venait de soutenir, avec les puissances étrangères, une guerre de notes qui avait ravivé l'esprit fédéral; or, tout ce qui ranime l'affection des peuples de la Suisse pour leur patrie commune et pour leurs institutions fédérales les rattache inmanquablement à leurs constitutions républicaines et à leurs gouvernements. Aussi, à Berne le grand conseil, à Saint-Gall le peuple, se prononcèrent-ils contre la révision; tandis qu'à Zurich et en Thurgovie elle s'opéra sans troubles, et n'introduisit dans les constitutions antérieures que des modifications partielles, conformes d'ailleurs aux saines doctrines du gouvernement représentatif.

Les révisions qui ont eu lieu en 1840, dans les cantons de Soleure et d'Argovie, ont été, au contraire, accompagnées de troubles si graves, surtout en Ar-

govie, qu'il n'a pas fallu moins, pour les apaiser, que l'intervention armée des cantons voisins.

A plusieurs reprises ce but même, que j'ai supposé être celui de la révision périodique, a été manqué, et des révolutions plus ou moins violentes ont éclaté avant l'expiration de la période constitutionnelle. C'est ce qui est arrivé à Schwitz en 1838, à Zurich en 1839, et dans le Tessin en 1840. J'ai l'intime conviction que les faits de cette espèce deviendront de plus en plus fréquents, et que les années qui vont suivre seront fécondes pour la Suisse en cruelles expériences. Comment espérer que les révisions qui doivent avoir lieu prochainement à Zurich, à Berne, à Saint-Gall, en Valais, s'opéreront sans désordre, quand on sait que des tendances réactionnaires et des tendances démocratiques exagérées se trouvent là en présence, attendant avec une égale impatience l'occasion de se manifester, la liberté d'agir et le signal du combat? La première chose à faire pour tirer la Suisse de cet état de crise révolutionnaire serait d'enlever au peuple toute initiative en matière constitutionnelle.

CHAPITRE V.

DU VETO LÉGISLATIF.

Le peuple souverain pourrait ne pas déléguer à ses représentants le pouvoir législatif; à plus forte raison peut-il se réserver celui de rejeter les lois qu'ils auront faites, c'est-à-dire s'attribuer un veto législatif.

Ce veto est exercé, dans les démocraties proprement dites, par l'assemblée générale du peuple (*Landsgemeinde*); là, il date de loin et se trouve entouré, comme je le montrerai plus tard, de garanties qui le rendent presque inoffensif.

Dans les démocraties fédératives des Grisons et du Valais, il est exercé par les assemblées communales, et ne contribue pas peu à ralentir le progrès des institutions, encore si imparfaites, de ces deux pays.

Enfin, le veto a été introduit dans les constitutions de Saint-Gall (1831), de Bâle-Campagne (1832), et de Lucerne (1841), sous une forme qui le rend compatible avec la démocratie représentative. Une loi n'a pas besoin d'être soumise à la sanction du peuple pour acquérir force de loi; mais pendant un certain délai, qui est de quarante-cinq jours à Saint-Gall, de cinquante à Lucerne, et de quinze dans l'État de Bâle-Campagne, le peuple a le droit de s'assembler

pour la rejeter. Toute loi qui n'a pas été rejetée ainsi, dans le délai fixé par la constitution, est censée avoir reçu sa sanction du peuple souverain, et devient dès lors exécutoire.

On voit que ce veto, par son caractère purement négatif, se concilie, au moins en fait, avec l'exercice du pouvoir législatif et des autres attributions suprêmes dont les grands conseils sont revêtus. En principe, cette conciliation est plus difficile. Autoriser le peuple à repousser l'œuvre de ses représentants, n'est-ce pas supposer que ceux-ci ne le représentent pas réellement, ou qu'ils manquent des lumières requises pour l'accomplissement de leurs fonctions? Que signifie alors tout cet appareil électoral qui occupe tant de place dans les lois de l'État et dans la vie des citoyens?

Cependant le veto législatif gagne du terrain dans l'opinion, et s'étendra peut-être un jour sur une grande partie de la Suisse. Il réalise la démocratie autant qu'elle peut être réalisée dans un pays trop grand ou trop peuplé pour avoir une seule assemblée de tous ses citoyens. D'un autre côté, il n'a pas, comme le *referendum* des Grisons et du Valais, l'inconvénient de soumettre tous les actes du corps législatif au contrôle jaloux d'assemblées partielles toujours animées d'un esprit étroit de localité (12).

(12) Constitution du Valais, art. 67, 68, 69. Voyez cette constitution dans l'appendice, à la fin du second volume de cet ouvrage.

A Saint-Gall, pour qu'une commune s'assemble à l'effet d'exercer le veto, il faut que cinquante de ses citoyens actifs en adressent la demande par écrit au président communal, et l'on ne fait entrer les votes négatifs d'une commune dans le compte général qu'autant que ces votes ont formé la majorité dans la commune même.

A Lucerne, une commune s'assemble pour exercer le veto lorsqu'un sixième des citoyens actifs de la commune en font la demande (13).

Dans l'État de Bâle-Campagne, la loi ne peut être rejetée que par les deux tiers du nombre total des citoyens actifs (14).

Malgré ces difficultés dont les constitutions de ces trois États ont entouré l'exercice du veto législatif, et qui prouvent que leurs auteurs ne l'ont accordé qu'à regret, il n'est guère possible de l'envisager comme inoffensif, surtout lorsqu'on se rappelle qu'il en a été fait usage à Saint-Gall, en 1835, pour rejeter une loi libérale sur les rapports de l'Église avec l'État (15).

(13) Constitution de Saint-Gall, art. 133 et suiv.; constitution de Lucerne, art. 35 et suiv. Voyez ces deux constitutions dans l'appendice du second volume.

(14) Constitution de Bâle-Campagne, art. 40. Il faut que les deux tiers des citoyens actifs aient adressé au grand conseil leur refus motivé par écrit.

(15) La loi du 15 novembre 1834 sur les droits de l'État en matière ecclésiastique (*Gesetz über die Rechte des Staats in Kirchlichen Dingen*). Cette loi était l'application et le développement des principes

et que la même influence qui a récemment fait modifier la constitution de Lucerne dans le sens des prétentions ultramontaines, y a fait aussi introduire le veto législatif.

adoptés dans les conférences de Bade et de Lucerne, dont il sera parlé plus loin.

CHAPITRE VI.

DU DROIT D'INSURRECTION.

Il existe en Suisse, dans les cantons allemands surtout, une foule d'hommes qui joignent à une portée d'esprit fort médiocre une grande aptitude à déduire logiquement les conséquences d'un principe vrai ou faux. Cette faculté, que développe d'abord l'éducation allemande, est maintenue en activité par plusieurs causes inhérentes à la nature du pays et à la vie sociale de ses habitants.

Le séjour d'une contrée montueuse dispose à la méditation et rend l'esprit singulièrement actif; c'est un fait observé depuis longtemps, quoique non encore expliqué. Or, les montagnes de la Suisse sont aussi peu productives qu'elles sont belles. Il n'y a point là matière à de vastes spéculations; point de colonies à fonder, de villes à créer, de grandes voies de communication à établir, de mines à exploiter, comme dans un pays où la civilisation n'aurait pénétré que depuis un demi-siècle. La nature offre beaucoup à voir et fort peu à faire; elle a ce qui excite l'activité d'esprit, non ce qui l'alimente et la satisfait.

Dans la société, même épuisement de toutes les ressources; nulle carrière n'est fermée, sans doute,

mais nulle n'est brillante, nulle n'est capable d'absorber les facultés de l'homme qui la parcourt ou de celui qui veut y entrer. Et puis, les jouissances du riche diffèrent si peu de celles de l'homme simplement aisé, que le désir d'acquérir de la fortune préoccupe médiocrement les esprits et les excite peu à étudier le côté pratique de la vie.

Les esprits cultivés se replient donc sur eux-mêmes, se livrent à une existence contemplative, et comme les questions de législation constitutionnelle sont celles qui attirent le plus constamment et le plus vivement l'attention publique, ils en font l'objet tout particulier de leurs études et de leurs méditations.

D'ailleurs, quoique les travaux de la pensée ne conduisent pas plus que les autres à de brillants résultats, ils procurent, aussi bien et mieux que beaucoup d'autres, une position sociale élevée, un certain degré d'influence, une sphère d'activité politique. Les penseurs et les savants sont respectés et admirés en Suisse, au delà même de leur mérite, et l'on y voit souvent les théories jouer le rôle qui appartient ailleurs aux intérêts.

La société suisse, presque à tous égards, est le contre-pied de la société américaine. Faut-il s'en étonner? Origine, développement successif des peuples, forme et position géographique des territoires, races, langage, condition économique, tout est dissemblable dans ces deux sociétés. Si ce n'est pas un

motif pour s'abstenir de comparer leurs institutions, c'en est un, du moins, pour ne pas fonder sur cette comparaison des jugements absolus, avant d'avoir étudié les faits sociaux préexistants auxquels ont dû s'appliquer ces institutions.

Les politiques théoriciens, raisonneurs, systématiques, forment en Suisse une classe plus influente, et proportionnellement plus nombreuse, qu'en aucun autre pays. Parmi les cent gazettes qui s'y publient aujourd'hui, on en voit plusieurs qui partent de faux principes, plusieurs où la mauvaise foi se joint à la malveillance pour altérer les faits ou pour travestir les doctrines du parti adverse; mais on en voit peu, de celles tout au moins qui sont rédigées par des nationaux, où les questions à l'ordre du jour ne soient discutées, dans le sens des principes adoptés, avec une vigueur de dialectique et un talent d'analyse remarquables.

Dans les grands conseils, dans les assemblées populaires, comme dans les journaux, quoiqu'on déclame quelquefois, on disserte encore plus souvent. L'abstrait prend facilement la place du concret. Des idées générales, des théories, des systèmes, sont mis en avant à tout propos, et font perdre de vue les éléments essentiels de la décision qu'il s'agit de prendre, c'est-à-dire les intérêts qui se rattachent à la question discutée.

L'idée de la souveraineté du peuple a été, plus

qu'aucune autre, l'objet de cette élaboration spéculative, et si les conséquences extrêmes qu'il est possible d'en tirer ne sont pas entrées dans le droit positif, elles n'en ont pas moins fait leur chemin dans l'opinion ; elles n'en ont pas moins obtenu, à plusieurs reprises, les honneurs de l'application.

De toutes ces conséquences, la plus anarchique, sans contredit, c'est le droit d'insurrection, et celle-là même a été plus d'une fois avouée, défendue, appliquée par des législateurs, que dis-je ? par de hauts fonctionnaires, par des hommes d'État. Peu s'en faut que l'insurrection ne soit devenue en Suisse un fait normal, tant le peuple s'est familiarisé avec cet exercice de sa souveraineté, tant le public même éclairé s'est fait une habitude et un devoir d'en accepter les résultats quels qu'ils soient.

Lors de la seconde insurrection des districts extérieurs du canton de Schwitz, en 1838, l'un des commissaires envoyés par le directoire émit hautement et officiellement l'avis que le peuple pouvait en tout temps changer sa constitution, et s'insurger à cet effet, quoique le terme fixé pour la révision ne fût point encore arrivé. Le directoire même, dans sa proclamation et dans les instructions données à ses commissaires, prononçait implicitement, sinon explicitement, la dissolution du gouvernement de Schwitz, acceptant ainsi les résultats et reconnaissant la légitimité de l'insurrection.

L'année suivante, ce fut chez un des États les plus éclairés de la Suisse, dans le canton de Zurich, que le peuple se fit justice lui-même, en renversant par la force brutale un gouvernement accusé de tendances irrégulières. Cet événement eut lieu sous les yeux de la diète, alors rassemblée à Zurich, et dont les séances furent interrompues par la démission forcée du magistrat qui la présidait. Ce corps ne témoigna ni humeur ni impatience, et attendit avec résignation qu'il plût au peuple zurikois de constituer de nouveau son gouvernement. L'idée d'une intervention armée en faveur du gouvernement attaqué, envisagée par quelques-uns comme contraire au principe de la souveraineté du peuple, n'obtint aucune faveur.

L'année 1840 a vu s'opérer, dans le canton du Tessin, une révolution pareille, ayant pour but de renverser le gouvernement établi sans toucher à la constitution en vertu de laquelle il exerçait ses pouvoirs.

Je m'abstiens ici de tout jugement sur les motifs de ces mouvements populaires, de toute appréciation des griefs qui furent articulés contre les gouvernements. Je ne considère que les moyens employés pour atteindre le but, non le but même. Or, il faut le reconnaître, ces moyens n'étaient autre chose que l'insurrection, la résistance illégale et violente, aux autorités constitutionnelles, de la part d'un certain nombre d'individus qui se disaient le peuple et qui agis-

saient en vertu de la souveraineté inhérente au peuple.

Les Gouvernements cantonaux et le gouvernement fédéral, en adoptant pour principe de n'intervenir que dans l'intérêt de la tranquillité intérieure, non dans celui de la justice, ont approuvé implicitement d'avance toute insurrection dont le but se trouverait obtenu avant qu'aucune intervention eût pu avoir lieu. C'est ce qu'on appelle la doctrine *des faits accomplis*. A l'État dont le peuple s'insurge, on ne demande qu'une chose, c'est qu'il en finisse le plus tôt possible en rétablissant un ordre quelconque.

CHAPITRE VII.

DE LA SÉPARATION DES MINORITÉS CONSTITUTIONNELLES.

Le droit de séparation des minorités constitutionnelles est une autre conséquence théorétique de la souveraineté du peuple, conséquence qui a joué un rôle important depuis 1830.

J'appelle minorité constitutionnelle le parti qui se trouve en minorité dans les corps constitués, en particulier dans le corps législatif, quelle que soit la proportion, dans tous les cas inconnue, du nombre de ses adhérents à la population entière de l'État.

Le mot peuple exprime tantôt une idée concrète, tantôt une idée abstraite. Dans le premier sens le peuple est une donnée historique; c'est une association d'individus auxquels une législation commune, un gouvernement commun, et un développement collectif, ont imprimé le caractère de nation. Dans le second sens le peuple est une donnée purement rationnelle; c'est une fraction quelconque de la grande société humaine; c'est une collection arbitraire d'individus que l'on se représente comme formant une société distincte et comme ayant, à ce titre, une vie à part, des devoirs à remplir, des droits à exercer.

C'est en s'attachant à cette notion abstraite que l'on a tiré de la souveraineté du peuple la consé-

quence dont il s'agit. Toute fraction d'une société concrète, qui se trouve en minorité dans le gouvernement de l'État, mais en majorité sur une partie du territoire de l'État, peut se considérer comme un peuple distinct, prétendre à la souveraineté aussi bien que le tout dont elle fait partie, se constituer à cet effet en État, et se donner un gouvernement séparé.

C'est en vertu de cette doctrine qu'on a vu successivement la campagne de Bâle, en 1831, les districts extérieurs de Schwitz, en 1833, et le Bas-Valais, en 1839, se détacher des cantons dont ils faisaient partie et se constituer en États souverains.

Si la séparation de Bâle-Campagne est la seule qui ait subsisté, ce n'est pas que la doctrine ait perdu de son évidence aux yeux de ses adhérents; mais les Suisses, en grande majorité, ont reconnu, dans l'application qui en pourrait être faite à la confédération, un danger qu'il fallait écarter à tout prix, dût-on, pour cela, fouler aux pieds le principe favori de non-intervention.

Cette opinion, énergiquement manifestée à plusieurs reprises, arrête seule les progrès du séparatisme auxquels maintes circonstances ne seraient que trop favorables. Les cantons de Berne, de Saint-Gall, d'Argovie, de Glaris, de Genève, sont formés de pièces rapportées, qui ont longtemps formé des États distincts, et dont les populations diffèrent entre elles

tantôt par la religion, tantôt par le langage, tantôt par quelques intérêts réels ou supposés. Il peut se former là de ces minorités locales auxquelles est censé appartenir le droit de ségrégation ; et ces minorités l'invoqueraient avec d'autant plus de raison qu'elles sont, elles aussi, des données historiques, des peuples concrets, dont la réunion avec d'autres peuples sous un gouvernement commun est un fait récent, tandis que leur nationalité antérieure a duré des siècles.

Il n'y a pas jusqu'au petit canton d'Uri qui n'ait, dans la vallée d'Urseren, le germe d'une minorité locale.

De même que l'on peut envisager toute fraction d'un peuple comme étant elle-même un peuple distinct, on peut aussi donner ce nom à une collection de plusieurs peuples ; l'abstrait peut se former du concret par synthèse aussi bien que par analyse. On arrive ainsi à la notion d'un peuple suisse ; puis, en revêtant ce peuple de la souveraineté, on est conduit à l'idée d'une *constituante fédérale*.

Cette conséquence théorétique de la souveraineté du peuple est tout à fait inattaquable pour qui admet le principe. S'il y a un peuple suisse, et si ce peuple est souverain, comment lui contester le droit de se donner à lui-même une constitution, de nommer à cet effet une constituante, et de repousser tout projet de pacte fédéral qui émanerait d'un autre corps ?

Mais l'exercice d'un tel droit impliquerait négation de l'existence même des cantons comme États souverains, comme sociétés concrètes. Les gouvernements cantonaux seraient par là dépouillés de leurs attributions constitutionnelles; ils seraient tous dissous de droit, plusieurs sans doute aussi de fait.

Je ne m'étendrai pas davantage ici sur cette idée dont l'examen et l'histoire trouveront mieux leur place dans une autre partie de cet ouvrage.

CHAPITRE VIII.

INFLUENCE GÉNÉRALE DU PRINCIPE DE LA SOUVERAINETÉ
DU PEUPLE.

Je cheminais un jour, dans une rue très-fréquentée d'une ville de la Suisse occidentale, derrière un homme que la plupart des passants coudoyèrent ou regardèrent, et que pas un d'eux ne salua et n'eut l'air de connaître ; or, cet homme était le premier magistrat, le plus haut fonctionnaire du canton.

L'ayant atteint, je lui exprimai mon étonnement de voir le peuple témoigner extérieurement si peu de respect au chef de l'État. C'est, me dit-il, le plus admirable résultat de nos institutions démocratiques. Si le peuple ne connaît point ceux qui le gouvernent, et cherche peu à les connaître, c'est qu'il ne se sent pas gouverné. Nos républiques et celles des États-Unis ont seules résolu ce problème, de pourvoir suffisamment au maintien de l'ordre par un gouvernement dont l'action demeure inaperçue des citoyens.

Admirable ou non, ce résultat de la démocratie est éminemment caractéristique. Les individus s'aperçoivent peu de l'action du gouvernement, en d'autres termes, ils se sentent peu gouvernés, parce

que, d'une part, les applications tant légales que doctrinales qui ont été faites du principe démocratique, ont presque enlevé au gouvernement la direction de la société pour la confier aux masses, et que d'autre part, les instincts populaires exercent une pression forte et continue, qui neutralise et fait oublier l'action faible et intermittente du pouvoir, comme la plus vive de deux sensations qu'on éprouve à la fois empêche d'apercevoir celle qui l'est moins.

Si donc les individus ne se sentent pas gouvernés, ils se sentent dominés; s'il ne sont pas dirigés par les actes visibles d'une autorité constituée, ils sont poussés par une force dont l'action, pour être invisible et irrégulière, n'en est pas moins puissante et certaine.

Par instincts populaires je n'entends pas seulement les instincts sensuels. Le peuple a des besoins moraux qui souvent l'emportent chez lui sur les appétits physiques. On le voit tour à tour passer de l'indifférentisme à la religiosité, de la vénération et de l'amour pour certains hommes ou pour certaines choses au mépris et à la haine de ces mêmes hommes et de ces mêmes choses. On lui connaît aussi des préjugés invincibles, d'indestructibles antipathies: en Amérique, l'horreur de la race noire; en Europe, l'horreur des Juifs.

Ces tendances, étant instinctives, emportent le peuple aussi loin que son pouvoir matériel lui per-

met d'aller, et le rendent extrême en tout. C'est là précisément ce qui distingue l'action des idées de celle des instincts. Les idées, lorsqu'elles ont une limite d'action, la trouvent en elles-mêmes; les instincts n'en trouvent une que dans les obstacles extérieurs. La raison individuelle, d'où émanent les idées, peut toujours en modifier l'expression, en déterminer la portée, en modérer l'expression; l'âme, passivement soumise aux instincts, n'exerce aucune espèce de contrôle sur eux, si ce n'est par d'autres instincts, qui n'agiront à leur tour que pour la précipiter dans un extrême opposé.

Sous l'impulsion des instincts populaires, la société marche par secousses et tout d'une pièce; chacun de ses mouvemens dépasse le but que la raison lui aurait assigné; chacune de ses oscillations amène et rend inévitable une oscillation aussi forte en sens contraire; de sorte que, après une marche longue et fatigante, elle se retrouvera peut-être au point d'où elle était partie, sans pouvoir constater aucun progrès réel.

En Suisse, les idées ont conservé jusqu'à présent, et conserveront sans doute longtemps, un certain degré d'influence. Aux causes ci-dessus mentionnées de ce fait, il faut ajouter la position du pays, qui le met en communication directe et continuelle avec les foyers intellectuels les plus actifs du continent, et qui l'appelle à participer, quelquefois plus qu'il

ne le voudrait, au mouvement scientifique et littéraire de la France et de l'Allemagne.

Plusieurs constitutions, d'ailleurs, ont réservé au gouvernement une part dans la direction de la vie sociale.

Cependant, les résultats caractéristiques de la démocratie commencent à devenir sensibles dans plusieurs cantons, et l'avenir semble nous promettre, à l'appui des observations précédentes, une ample moisson de faits plus saillants encore et plus faciles à constater que ceux dont nous sommes témoins aujourd'hui.

Ce qui s'est passé dans le canton de Lucerne n'offre-t-il pas déjà un frappant exemple des allures irrégulières que prend la société sous l'impulsion des instincts populaires? Depuis 1830 jusqu'en 1836, ce canton est à la tête de ceux qui réclament des garanties contre les empiétements de la Curie romaine, et qui font une guerre ouverte à l'esprit ultramontain. C'est lui qui invite les États diocésains de l'évêché de Bâle à une conférence pour régler les rapports de l'Église avec l'État; c'est lui qui les convoque à une seconde conférence pour aviser à l'application des principes adoptés dans la première; c'est lui qui se montre le plus empressé à mettre en vigueur les résolutions prises à Baden et à Lucerne. Il va même plus loin que tous les autres en abolissant la juridiction que la Nonciature s'était arrogée.

Quoique le canton n'eût alors ni le suffrage universel, ni le veto législatif, il était assez démocratiquement constitué pour que des résolutions aussi importantes n'eussent pu être prises sans l'appui de la majorité du peuple. Elles furent provoquées et soutenues par les hommes que la révolution toute populaire de 1830 avait portés au pouvoir, et que les suffrages des citoyens y avaient maintenus depuis lors. C'était donc bien le peuple qui faisait de l'opposition anti-ultramontaine.

Arrive la révision de 1841, et non-seulement l'opposition cesse, mais tout ce qu'elle avait obtenu est anéanti. Les articles de Baden, ceux de Lucerne, les lois destinées à en faire l'application, et jusqu'aux anciennes libertés coutumières de l'Eglise helvétique, tout cela est offert en holocauste à l'ultramontanisme par ce même peuple qui naguère ne se trouvait jamais assez garanti contre les prétentions de Rome et de la nonciature!

Que s'est-il passé? Un fait tout simple. Le clergé, que Rome tient sous sa main grâce à l'immédiateté des évêques suisses, a travaillé les âmes du canton de Lucerne, a réveillé en elles les instincts religieux, par les moyens si puissants dont il dispose et que les lois n'avaient pu lui enlever. Puis, la révision périodique et le veto constitutionnel sont venus ouvrir à ces instincts une issue par laquelle ils ont fait explosion, renversant tout sur leur passage et se ruant,

avec l'irréflexion qui leur est propre, contre les barrières que d'autres instincts avaient posées.

Quant au nouveau gouvernement, ses premiers actes ont prouvé jusqu'à l'évidence qu'il n'avait pas la direction du mouvement social, et qu'il serait inhabile soit à imposer quelque frein aux tendances actuelles, soit à réprimer les tendances contraires qui pourraient se manifester un jour dans la masse du peuple et préparer une nouvelle réaction.

L'orthodoxie intolérante, qui forme le ton général de la société dans quelques-uns des cantons réformés de la Suisse, est un résultat aussi notoire, quoique moins effrayant, de la domination des instincts populaires et de l'impuissance des gouvernements démocratiques à diriger la vie sociale. Les idées qui circulent dans le pays ne font guère qu'accroître cette impuissance, puisque la constitution ne donne pas au gouvernement le moyen de les employer au profit de l'ordre légal et pour l'accomplissement du but auquel doit tendre toute association humaine. Elles restent alors étrangères à la masse du peuple, ou bien elles fournissent, aux ambitieux mécontents, des formules pour remuer cette masse en l'éclairant d'une lumière incomplète.

Les institutions démocratiques sont éminemment favorables au développement industriel et commercial des sociétés; aussi, tant que ce développement est susceptible, comme aux États-Unis, d'un progrès

rapide, tant que de nombreuses carrières sont ouvertes à l'esprit d'entreprise et de spéculation, tant que le travail a une grande valeur et conduit certainement à la fortune, on conçoit que la poursuite des intérêts individuels, en absorbant l'activité des citoyens et en procurant à leurs facultés intellectuelles une sphère d'activité illimitée, rende à peu près insensible pour eux le joug qui pèse sur la pensée. Mais la Suisse n'en est plus à ce point. Les esprits n'y trouvant pas, dans la poursuite des intérêts individuels, une sphère d'activité suffisante, se portent inévitablement vers les spéculations théorétiques, vers les travaux de science et d'imagination ; et là, il est impossible que la pensée ne se heurte pas quelquefois contre ces tendances imprimées à la société entière par la démocratie.

Je ne connais rien de plus odieux que cette tyrannie du nombre, que ce joug imposé par la majorité ignorante à la minorité éclairée. Dans une assemblée délibérante où les lumières sont à peu près également réparties, on se soumet sans peine aux décisions de la majorité, parce que la plus grande voix est en général celle de la raison et de la vérité, parce que les suffrages ayant tous le même poids, ceux du plus grand nombre acquièrent une autorité en quelque sorte logique. Mais les tendances irréflechies de la masse du peuple n'ont aucune valeur logique en elles-mêmes, et ne sauraient en recevoir aucune

de la supériorité numérique de leurs organes. Il faudrait ici peser les suffrages et non les compter. L'opinion de Galilée, condamnée par l'église catholique du dix-septième siècle, avait plus de poids sans doute que celle de ces milliers de prêtres ignorants pour qui les sentences de la curie romaine étaient des oracles (16).

On pourrait imaginer tel système d'organisation sociale, en particulier d'attribution et de distribution de la propriété, dans lequel la démocratie deviendrait inoffensive et rationnelle, parce que les travailleurs s'y trouveraient groupés naturellement autour des sommités sociales et prêteraient à l'intelligence l'appui du nombre et de la force matérielle.

Jusqu'à ce qu'un tel système ait remplacé le système actuel, j'estime que les progrès de la démocratie ne

(16)

Verstand ist stets bey Wen'gen nur gewesen.
 Bekümmert sich um's Ganze wer nichts hat ?
 Hat der Bettler eine Freyheit, eine Wahl ?
 Man soll die Stimmen wägen und nicht zaehlen :
 Der Staat muss untergehen früh oder spät,
 Wo Mehrheit siegt und Unverstand entscheidet.

(SCHILLER.)

Je ne songe point à ce fait, si fréquent dans les démocraties, d'une foule tumultueusement assemblée, criant, s'agitant pour faire prévaloir ses volontés sous forme de veto ou autrement, sans me rappeler vivement la scène d'exorcisation racontée par les Évangélistes. Interrogé par notre Seigneur, le démoniaque répond : Jem'appelle *Légon* ; puis le démon, vaincu par la toute-puissance de la parole divine, s'empare d'un troupeau de porcs qui vont aussitôt se précipiter dans le lac. Admirable allégorie !

seront pas toujours des perfectionnements de l'organisme politique ; j'estime que, passé une certaine limite, ces progrès peuvent faire rétrograder une société sous le point de vue de son état moral et de la somme absolue d'intelligence dont elle dispose ; j'estime, enfin, que si les formes républicaines sont particulièrement propres à concilier le développement général d'une nation avec la plus grande liberté d'action possible pour chaque citoyen, c'est à condition qu'elles confient le pouvoir social et la direction de la vie sociale non à la volonté irréfléchie des masses, mais à la raison humaine cultivée par l'étude et par la réflexion ; c'est, en un mot, à condition qu'elles fassent prévaloir les idées sur les instincts, non les instincts sur les idées.

C'est l'aristocratie que vous voulez, me dira-t-on. Oui, et la vraie, celle des capacités. Les capacités, quoi qu'on fasse, arrivent toujours au gouvernement. Donnez à un peuple la constitution la plus ochlocratique, quelques années paisibles suffiront pour y faire surnager l'intelligence.

Ce phénomène s'explique aisément : le mécanisme des fonctions gouvernementales, la pratique des affaires, exigent certaines facultés cultivées par l'éducation. Toute la question est donc de savoir si les capacités qui gouvernent doivent être ou non les dociles instruments de la majorité du peuple ; si les hommes que leurs lumières et leurs facultés appel-

lent inévitablement au pouvoir ne seront que des commis, des serviteurs chargés d'accomplir la volonté capricieuse de la foule ignorante qui se dit leur maître, ou s'ils auront la mission, infiniment plus belle, d'éclairer cette foule sur ses vrais intérêts, de lui montrer le but auquel doivent aspirer les sociétés humaines, de la conduire enfin vers ce but en dépit d'elle-même, et en réprimant au besoin les instincts aveugles qui tendraient à l'en écarter.

Il ne manque pas, en Suisse, de penseurs et d'hommes d'État qui entendent la république de cette manière, et qui, s'ils n'avaient à combattre que de pures doctrines, pourraient exercer par leurs écrits et par leurs discours une influence salubre sur l'opinion publique. Mais la souveraineté du peuple, écrite en toutes lettres dans les chartes nouvelles, a pris le caractère d'un droit positif qu'il n'est plus permis de remettre en question, et ceux qui l'ont essayé ont dû procéder avec tant de ménagements, user de tant de circonlocutions, recourir à tant de subtilités, que leurs idées n'ont eu aucun succès, leurs paroles aucun retentissement (17).

Un fait qui paraît bien étrange au premier coup d'œil, c'est que le mouvement de 1830 n'a trouvé

(17) Voyez par exemple l'écrit de Bluntschli *Ueber volks souveränität*. M. Bluntschli est le publiciste, sans contredit, le plus distingué de la Suisse allemande. Là où il n'a pas réussi, d'autres réussiront difficilement.

nette part des adversaires plus franchement déclarés, ni ses chefs une appréciation plus sévère de leurs doctrines et de leurs actes, que dans les démocraties pures de la Suisse. Pour rendre complètement raison de cette anomalie apparente, il faudrait anticiper sur la matière des livres suivants. Je me bornerai ici à une seule explication, qui paraîtra suffisante peut-être à beaucoup de lecteurs, quoiqu'elle ne soit prise que de la surface des choses.

Les habitants des petits cantons n'ont point dû se passionner pour l'idée de la souveraineté du peuple, parce qu'ils avaient un long usage de la réalité. En possession depuis des siècles de l'exercice réel de ce droit, ils ne pouvaient ni comprendre ce qu'avait d'enivrant l'émancipation politique succédant à un régime aristocratique plus ou moins exclusif, ni sympathiser avec l'enthousiasme qu'inspiraient autour d'eux les formules sonores d'égalité devant la loi ou de souveraineté populaire, et ces arbres ornés de banderolles aux couleurs cantonales, symboles d'une liberté nouvelle. Libres de temps immémorial, comme l'aigle des Alpes, ils ont regardé en pitié cette joie tumultueuse, ces bachanales qui signalaient chez leurs confédérés l'avènement de la démocratie.

Tels ils s'étaient déjà montrés, lors de la première invasion des idées démocratiques en Suisse, à la fin du siècle dernier. L'expression naïve de leurs sentiments se trouve consignée dans plusieurs documents

historiques, notamment dans leur adresse au directoire français, en date du 5 avril 1798 (18); on la retrouve non moins énergique dans ces belles paroles prononcées par le Landamman Lauener à l'assemblée du peuple d'Uri en 1834 (19) : « O laissez-leur, disait-il en parlant des cantons récemment révolutionnés, laissez-leur à jamais ces troncs secs et sans vie qu'ils décorent du nom d'arbres de la liberté ! Chaque arbre, chez nous, est un arbre de la liberté !

(18) Voyez la note A de l'appendice à la fin de ce volume. J'y donne cette adresse en entier comme monument de l'un des faits les plus curieux et les plus caractéristiques de l'histoire moderne : les républiques les plus anciennes et les plus libres de l'Europe opprimées au nom de la liberté, par une nation émancipée d'hier, qui venait à peine de bégayer pour la première fois les mots de république et de démocratie.

(19) O, lasset ihnen immer ihre durren Freyheitsbäume ! Jeder Baum, bey uns, ist ein Baum der Freyheit !

CHAPITRE IX.

DU PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ.

Il y a eu des oligarchies très-florissantes et très-républicaines, telles que l'ancienne Rome, Venise, Berne; et cependant le besoin d'égalité est un des plus universels et des plus constants de notre nature. Mais ce besoin, qui agit si fortement sur les individus, se manifeste beaucoup moins dans les réunions d'individus, dans les assemblées. Le peuple en masse éprouve des sentiments et devient accessible à des idées que repoussent individuellement chacun des êtres dont il se compose.

Tant que les classes privilégiées conservent des mœurs simples et pures, des vertus républicaines, un genre de vie et des goûts peu différents de ceux des autres classes, l'inégalité ne se montre presque pas dans la vie privée, dans les relations d'individu à individu; les privilèges n'apparaissent et ne produisent leur effet que dans la vie publique, dans les actes qui intéressent le peuple en masse, dans les occasions où ce peuple, assemblé ou non, est appelé à penser collectivement. Alors, le besoin d'égalité peut fort bien sommeiller chez les classes inférieures, ou ne les agiter que par moments et sans occasionner de grands troubles dans l'État.

Une fois, au contraire, que les classes privilégiées,

comme il arrive toujours, se corrompent, se livrent au faste et à la débauche, se prévalent de leur supériorité légale dans les relations de la vie privée, l'inégalité, devenant de plus en plus sensible aux individus, réveille inévitablement chez eux le besoin d'égalité.

Dans les monarchies, le prince et les grands peuvent, jusqu'à un certain point, éviter les contacts directs avec la classe inférieure. Les fonctions qui les rapprocheraient de l'homme du peuple sont abandonnées à des plébéiens; les hauts emplois de la magistrature¹, de l'armée, de la cour et de l'Église, sont seuls réservés aux privilégiés.

Dans les républiques, la classe patricienne est trop nombreuse pour se contenter du petit nombre d'emplois supérieurs dont le gouvernement dispose. Tous ceux qui la composent étant égaux entre eux, tous doivent prendre part aux fonctions publiques; autrement elle se diviserait et courrait à sa ruine. Elle accapare donc toutes les charges honorifiques ou lucratives, et se trouve par là en relation journalière avec l'homme du peuple. D'ailleurs, quelle que soit la ligne de démarcation qui sépare les plébéiens des patriciens, la vie républicaine, grâce à la communauté de but et d'intérêts qui en résulte, établit toujours entre eux certaines relations privées, dans lesquelles l'inégalité trouve mille occasions de se faire sentir aux individus.

Le besoin d'égalité doit ainsi, tôt ou tard, jouer dans

les républiques un rôle important, parce que, tôt ou tard, l'inégalité doit y heurter les sentiments individuels de l'homme du peuple.

A l'époque de la première révolution, les oligarchies suisses étaient depuis longtemps arrivées à ce degré de corruption qui rend les privilèges odieux, et la résistance opiniâtre des classes privilégiées à toute modification dans les rapports établis avait porté au plus haut degré d'énergie le besoin d'égalité chez les classes non privilégiées. Le ressort, une fois dégagé de la pression qui le contenait, exerça une action d'autant plus forte en sens contraire, qu'il avait été plus puissamment comprimé. Cette action dure encore, et s'est manifestée jusque dans les constitutions les plus récentes, par le soin qu'on a pris d'y insérer en toutes lettres le principe de l'égalité avec ses conséquences.

Toute supériorité sociale fondée sur une circonstance fortuite, comme la naissance, renfermant à la fois une injure pour ceux qui n'y peuvent prétendre et une négation de la valeur morale de l'homme, le sentiment qui repousse cette injure et qui réfute cette négation n'a rien que d'honnête et de louable en lui-même, puisqu'il porte l'être humain à s'élever et à se perfectionner. D'un autre côté, le principe qui répond à un tel sentiment tendrait évidemment à réaliser dans la société l'ordre idéal que la raison envisage comme le plus parfait, celui qui serait fondé

sur le mérite intrinsèque et réel des individus.

Mais c'est le propre des passions de corrompre les sentiments les plus purs, et de fausser, dans l'application, les principes les plus vrais et les plus salutaires. Ainsi, la passion de l'égalité est une des formes que l'orgueil prend quelquefois pour se dispenser de reconnaître aucune supériorité réelle. Le principe de l'égalité devient alors, entre ses mains, non pas un principe d'ordre, non pas un hommage rendu à la valeur morale de l'homme, mais un niveau destiné à effacer toutes les distinctions apparentes qui exprimeraient et rappelleraient dans la société les degrés divers de cette valeur morale.

L'orgueil étant un des instincts les plus vivaces de notre nature, la démocratie doit conduire fréquemment à cette excessive égalité, à ce nivellement absolu qui, loin d'être une réalisation de l'ordre parfait, constitue bien plutôt un véritable désordre social.

Par cette raison, déjà, il est peu prudent de faire du principe de l'égalité un principe de droit positif, en le consacrant expressément dans la constitution; tout au moins devrait-on peser attentivement les termes dans lesquels on l'exprime.

Pour être à la fois inoffensif et vrai, ce principe doit revêtir une forme simplement négative, et encore, même sous cette forme, est-il susceptible de plusieurs exceptions.

Je suppose qu'on l'énonce de cette manière : *Il*

n'y a point de privilèges ni de droits politiques exclusivement attribués à certaines classes; le hasard de la naissance n'établit devant la loi aucune inégalité entre les citoyens. Cela est-il complètement vrai dans une société comme celle de la Suisse? N'existe-t-il pas là, pour la classe riche, certains avantages de position qui, transmis de génération en génération et attachés ainsi au seul hasard de la naissance, ressemblent singulièrement à des privilèges? Si la fortune est une condition légale d'éligibilité, celui qui n'a eu que la peine de naître pour se trouver riche ne jouit-il pas d'un véritable privilège? Et, lors même que la loi n'a pas expressément attaché à la fortune cette présomption de capacité, le public ne l'attachera-t-il pas? L'homme riche ne se verra-t-il pas préféré, pour mainte fonction publique, à celui qui, avec un mérite égal, n'aura point de fortune?

En vain dirait-on que la richesse ne constitue pas un privilège parce que chacun est libre d'en acquérir à son tour. Si cette faculté de s'enrichir existe quelque part, ce n'est pas en Suisse. J'en ai déjà dit les raisons; elles sont trop évidentes pour qu'il soit nécessaire de les répéter. Non, parmi nous, la règle générale, règle sujette à fort peu d'exceptions, c'est qu'il n'est pas donné à celui qui est sans fortune d'en acquérir par son travail. Né pauvre, il restera pauvre, et après lui ses enfants et ses petits-enfants seront pauvres comme lui.

Il n'est donc pas exactement vrai que les citoyens naissent politiquement égaux. Ils ne le sont guère davantage selon la loi civile, puisque la protection de cette loi s'achète partout. Enfin, ils ne le sont surtout pas devant l'opinion et selon les mœurs, parce qu'il s'établit, entre le riche et le pauvre, un rapport de dépendance auquel sa permanence et sa transmission héréditaire donnent presque un caractère féodal.

Mais les auteurs des constitutions actuelles n'ont pas eu le choix de ce qu'ils devaient y énoncer. Les inégalités abusives de l'ancien régime avaient laissé trop de souvenirs et trop d'habitudes pour que la défiance du peuple se contentât des garanties qu'offrirait le mécanisme constitutionnel. Il fallait une énonciation explicite qui coupât à la racine toutes les prétentions des classes ci-devant privilégiées.

On ne s'est pas contenté d'énoncer le principe dans les constitutions cantonales; on l'a consacré dans un article du pacte qui unit les vingt-deux cantons, et on l'a mis ainsi sous la garantie fédérale. En parcourant les applications diverses qui en ont été faites, j'aurai plus d'une occasion de caractériser les tendances démocratiques.

CHAPITRE X.

DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE.

Parmi les privilèges que reconnaissait l'ancien droit public de la Suisse, les uns étaient attribués à des catégories : ceux-là ont complètement disparu ; les autres étaient attachés à la naissance dans un certain lieu, ou tout au moins à la possession du droit de bourgeoisie dans une certaine commune : ceux-ci ont survécu en partie à l'introduction du principe de l'égalité dans le droit public moderne, et vont s'éteignant peu à peu, quelquefois à la suite d'insurrections plus ou moins violentes, par un effet de cette loi du mouvement social qui veut que tout principe doué de vie obtienne ses conséquences.

Il y a représentation proportionnelle, lorsque toutes les unités politiques dans lesquelles le territoire de l'État est divisé ont à élire un nombre de représentants proportionnel à celui des citoyens actifs qu'elles renferment ; lorsque, par conséquent, tous les citoyens de l'État ont, soit comme électeurs, soit comme éligibles, une part égale à l'exercice des droits politiques.

Cette règle a été appliquée, dès le commencement de la période actuelle, dans les constitutions de Berne, de Fribourg, de Neuchâtel, de Bâle-Campa-

gne et de Vaud. Dans les autres démocraties représentatives, le nombre des élections attribuées à chaque district électoral avait été constitutionnellement déterminé, tantôt pour assurer au chef-lieu une représentation plus forte que celle des autres districts, tantôt afin de garantir aux deux confessions, catholique et réformée, une représentation proportionnelle dans le gouvernement.

Ainsi, à Zurich et à Soleure, la ville fournissait à elle seule le tiers des membres du grand conseil ; à Lucerne cette proportion était d'un quart (20).

Cette inégalité, bien plus grande sous les régimes divers antérieurs à 1830, avait à la fois une base historique et une base logique. La base historique, l'ancienne domination exclusive du chef-lieu sur tout le territoire du canton, avait été détruite ; la base logique, la supériorité incontestable, en fait d'intelligence et de lumières, de la population des villes sur celle des campagnes, subsistait, et avait été assez généralement reconnue pour que, dans des chartes dictées en quelque sorte par le peuple et sanctionnées ensuite par lui, les proportions qu'on vient de voir eussent pu être conservées.

Cependant, cette inégalité avait le tort de rappeler des souvenirs odieux de sujétion, de maintenir distincts des intérêts qui doivent être confondus, de re-

(20) Voyez la note B à la fin de ce volume.

présenter la ville et la campagne comme formant deux fractions de l'État hostiles l'une à l'autre. Elle était d'ailleurs inutile aux villes, qui sont toujours sûres d'obtenir, par les élections libres de tous les districts, une représentation suffisante. Enfin, elle heurtait directement le principe de l'égalité consacré formellement par les constitutions, principe qui avait vie et racines dans le cœur des peuples, et qui aspirait énergiquement à ses conséquences.

Aussi, la première révision périodique opérée dans ces cantons (21) a-t-elle fait disparaître ce reste d'inégalité en appliquant sans restriction le principe de la représentation proportionnelle. Seulement, à Soleure, on a déterminé les nombres mêmes qui expriment cette proportionnalité d'après la population actuelle.

Quelques-uns des cantons mixtes avaient ajouté à la représentation proportionnelle ce qu'on appelle en Suisse la *parité*, c'est-à-dire l'égalité appliquée aux populations de différents cultes; ce qui rendait nécessaire la détermination légale du nombre de députés de l'une et de l'autre religion que chaque collège électoral aurait à nommer, le grand conseil devant toujours se composer d'un nombre certain et invariable de catholiques et de réformés.

(21) Cette première révision a eu lieu à Zurich et en Thurgovie, pendant l'année 1837; à Lucerne en 1840 et 1841.

Cet état de choses subsiste encore dans les cantons de Saint-Gall et de Thurgovie, le premier composé en majorité de catholiques, le second en majorité de réformés.

Dans l'Argovie on avait été plus loin, et, par amour pour l'égalité, on avait consacré une inégalité manifeste en assurant aux catholiques une représentation égale à celle des réformés, quoique ceux-là ne forment que les cinq onzièmes de la population totale du canton. La nouvelle constitution, adoptée en 1841, a écarté le principe de la parité pour s'en tenir à celui de la représentation proportionnelle des districts électoraux (22).

Ce n'est pas seulement comme droit positif, et dans les États dont la constitution le consacre explicitement, que le principe de l'égalité se développe et aspire à ses conséquences; il agit non moins puissamment comme idée, comme droit philosophique, là même où aucune loi ne l'énonce expressément. Dans cette lutte incessante qu'il soutient contre les privilèges historiques, il a fait justice, assez récemment encore, de plusieurs inégalités que les révolutions antérieures n'avaient pu détruire, ou qu'elles avaient rétablies.

Le territoire du canton de Schwitz comprend des districts sur lesquels cet État exerçait jadis une domi-

(22) Constitution d'Argovie, art. 37.

nation exclusive, et dont les populations étaient privées de toute participation au gouvernement, quoique d'importantes franchises municipales leur eussent été octroyées (23) : ce sont les districts de la Marche, d'Einsiedlen, de Pfefficon, de Kussnacht et de Wollerau, qu'on appelle *extérieurs* à cause de leur situation autour de l'enceinte de montagnes qui renferme l'ancien canton. Ils furent affranchis de cette sujétion et appelés à l'égalité politique par le gouvernement même de Schwitz, en 1798, lorsqu'ils s'agissait pour ce petit État de repousser à la fois et la constitution imposée par la France, et l'armée française chargée de la faire adopter. On admit provisoirement les nouveaux citoyens à faire partie de l'assemblée du peuple et à fournir leur contingent proportionnel de membres des conseils.

La Médiation, ayant trouvé les choses dans cet état, maintint l'égalité établie. Puis, la dissolution de l'acte de médiation servit de prétexte à l'ancien pays pour revenir sur les concessions qu'il avait faites et pour établir les nouveaux rapports qui ont subsisté jusqu'en 1833. Le peuple des districts extérieurs, formant presque les deux tiers de la population totale du canton, a continué de faire partie de la *landsge-*

(23) Ces franchises, accordées dans le dix-septième siècle, consistaient principalement dans le droit d'avoir leurs propres tribunaux et leurs propres conseils, dont les membres étaient nommés par elles-mêmes. (Müller v. Friedberg. *Schweizerische Annalen*, t. iv, p. 142.)

meinde, dans laquelle il se trouvait ainsi en majorité; mais il ne fournissait plus que le tiers des membres soit du conseil, soit du double et du triple conseil, c'est-à-dire des corps auxquels sont cumulativement attribuées les principales fonctions législatives, exécutives et judiciaires; de sorte que la participation de l'ancien et celle du nouveau territoire au gouvernement de l'État étaient à peu près en raison inverse de leurs populations.

La révolte des districts extérieurs, leur séparation momentanée, leur réunion définitive avec l'ancien pays sous une nouvelle constitution qui a consacré l'égalité des droits, fourniraient matière à une histoire intéressante, en tant du moins que l'extrême petitesse d'un théâtre ne gâte rien à l'effet de la pièce qu'on y représente. La lutte a été longue et accompagnée de tous les incidents, de tous le fracas, de toutes les péripéties propres à mettre en saillie le caractère et les sentiments des acteurs.

Au reste, on chercherait vainement dans les nombreuses pièces de ce procès l'énonciation d'un grief positif contre le gouvernement de Schwitz, d'une injustice par lui commise, d'un acte d'oppression par lui exercé au préjudice de citoyens du territoire extérieur. L'inégalité des droits politiques était l'unique sujet de leurs plaintes, l'égalité, le seul but de leurs démarches.

Quand on a vu de près ces vallées alpestres et les

mœurs patriarcales de leurs heureux habitants, on a de la peine à se figurer qu'un intérêt purement politique ait pu faire germer de si violentes passions à côté d'une vie si simple, en présence d'une nature si belle, au milieu d'un peuple si étranger aux questions qui agitent le reste du monde, si exempt des besoins factices de la civilisation. L'influence de la presse a sans doute une grande part dans l'explication de ce phénomène. C'était la presse qui, en flattant et en contrariant tour à tour les instincts populaires, les avait portés à ce degré d'exaspération, et avait creusé entre les deux partis un abîme que l'intervention armée de la confédération a seule été capable de combler.

L'histoire du Valais présente des analogies frappantes avec celle de Schwitz.

Les six dixains du Bas-Valais se trouvaient, depuis l'année 1546, soumis à la souveraineté du Haut-Valais, qui les gouvernait par ses baillifs. Peut-être les habitants de ces deux parties du territoire ne descendent-ils point d'un seul et même peuple, car nous les voyons occupées, avant la domination romaine, par plusieurs tribus distinctes (24). Quant à l'institution

(24) « Les *Vibères* vivaient dans les montagnes de la Fourca. Les *Ar-dyes* faisaient paître leurs troupeaux dans ceux des pâturages au nord que les glaces éternelles ne couvraient pas. On ne connaît que les noms des *Tylangiens*, des *Temènes*, des *Chabilcons*, des *Daliternes*. Les *Séduniens* habitaient la contrée de Sion; les *Vérages* le passage

des dixains, son origine se perd dans la nuit du moyen âge.

Le gouvernement du Valais, de même que celui de Schwitz et par les mêmes motifs, admit ses sujets à l'égalité politique peu après la révolution de 1798. La résistance désespérée qu'il opposa aux armées de la France n'empêcha point le pays d'être détaché de la Suisse, puis constitué en république indépendante, puis incorporé à l'empire français sous le nom de département du Simplon. A la restauration, le Valais, rendu à la Suisse comme vingtième canton, se donna une constitution qui maintenait l'égalité précédemment octroyée en donnant à tous les dixains une représentation égale dans la diète ou corps législatif. Cependant cette égalité apparente voilait une choquante inégalité, car la population des six dixains du Bas-Valais, qui ne fournissait que vingt-quatre députés à la diète, était à celle des sept dixains du Haut-Valais, qui en fournissait vingt-huit, dans le rapport de 33 à 24; en outre, l'évêque de Sion, citoyen du Haut-Valais, avait quatre voix, ce qui portait à trente-deux le chiffre exprimant la représentation de cette partie du canton. Ici donc, comme à Schwitz, la représentation des deux parties du pays était en raison inverse de leurs populations (25).

du Rhône; les Nantuates, depuis là jusqu'au lac Léman. » (Möller, Hist. de la Suisse, t. 1, p. 42; traduction de Monnard.)

(25) Les 33,000 avaient 24 voix en diète; les 24,000 en avaient 32.

Mais l'analogie ne s'étend pas plus loin. Le peuple du Bas-Valais avait des besoins sociaux entièrement inconnus aux hommes du canton de Schwitz, et que la majorité formée par les voix du Haut-Valais s'était constamment refusée à satisfaire. L'égalité ne figurait donc pas comme but final et unique dans le mouvement de 1839; elle était aussi désirée comme moyen d'obtenir une meilleure législation civile, une meilleure administration de la justice, un meilleur système d'éducation publique. Ici, le mouvement et la résistances'expliquent également bien; on aperçoit, derrière la lutte des principes, une lutte d'intérêts.

Il en était à peu près de même dans le conflit à la suite duquel la campagne du canton de Bâle s'est détachée de la ville pour former un État séparé. Les citoyens de la campagne pouvaient raisonnablement craindre que la prépondérance de ceux de la ville dans le gouvernement cantonal n'eût pour effet le maintien ou le rétablissement de privilèges que l'industrie bâloise s'était jadis arrogés, et qu'elle avait en partie conservés jusqu'à la dernière révolution.

Quoi qu'il en soit, le principe de la représentation proportionnelle, grâce aux applications nombreuses qui en ont été faites et aux victoires sanglantes qu'il a remportées, a conquis sa place dans le droit commun de la Suisse, et, s'il subsiste encore çà et là quelques inégalités qu'il n'ait pas effacées, j'ose prédire que son action nivelante les atteindra tôt ou tard.

CHAPITRE XI.

DE L'ÉGALITÉ APPLIQUÉE AUX CHARGES.

Le principe de l'égalité doit s'appliquer aux charges aussi bien qu'aux droits et à plus forte raison, car l'inégalité des droits politiques peut fort bien n'être d'aucune conséquence pour les intérêts matériels des citoyens, tandis que toute charge qui leur est imposée par la loi exige de leur part un sacrifice quelconque de ces mêmes intérêts, sous la forme d'une prestation réelle ou d'un service personnel.

Le service militaire est à peu près la seule charge personnelle à laquelle les citoyens suisses soient soumis, et cette obligation, sauf un petit nombre d'exceptions admises partout en faveur de certaines catégories de fonctionnaires, est égale pour tous (26). Quant aux charges réelles, c'est-à-dire aux impôts, l'égalité consisterait à les faire peser sur tous les citoyens en proportion de leurs revenus. Telle est

(26) Les membres des tribunaux, ceux des académies et les ecclésiastiques des confessions reconnues, sont généralement exemptés du service militaire. Une loi récemment adoptée dans le canton de Vaud a cherché à neutraliser cette inégalité, en frappant les personnes exemptées d'une taxe proportionnée à leurs traitements et dont le produit doit alléger le fardeau des charges militaires pour les citoyens soumis à la loi commune.

aussi la règle consacrée, en termes plus ou moins absolus, dans plusieurs constitutions (27). Mais son application soulevait une des questions les plus difficiles de la législation financière, une question qui n'a jamais été résolue et qui ne le sera probablement jamais. Proportionner les charges aux revenus, c'est la quadrature du cercle en économie politique, avec cette différence que le problème de mathématique est susceptible d'une solution approximative, tandis que le problème économique échappe aux calculs les plus laborieux, déjoue les combinaisons les plus savantes, trompe les prévisions en apparence les mieux fondées.

Cependant, ce principe une fois posé dans la constitution, il fallait bien essayer de lui donner vie dans la législation. De là ces taxes qui, dans plusieurs cantons, atteignent les fortunes mobilières, les profits industriels, les salaires et jusqu'aux traitements des fonctionnaires publics. Je n'ai pas besoin de dire que la déclaration des contribuables est, dans le plus grand nombre des cas, le seul moyen qu'on ait d'évaluer leurs revenus.

Le peuple s'est contenté de cette application du principe, quelque imparfaite qu'elle soit, parce que la quotité absolue des contributions est minime dans

(27) Constitution de Zurich, art. 18; de Berne, art. 23; de Bâle-Campagne, art. 21; de Schaffhouse, art. 12; d'Argovie, art. 21; de Thurgovie, art. 16; de Bâle-Ville, art. 11.

la plupart des cantons. En effet, les États de la Suisse ont tous des immeubles ou des capitaux dont le revenu pourvoit à une partie des dépenses ordinaires; et ces dépenses, soumises à un contrôle sévère, sont réduites en général à ce qu'exige la plus stricte nécessité. Si donc la Suisse n'a pas résolu le problème de la proportionnalité des charges aux revenus, elle a résolu celui du gouvernement à bon marché (28). J'examinerai plus loin jusqu'à quel point cette économie a pu être obtenue sans préjudice pour de grands intérêts sociaux dont la démocratie n'est que trop sujette à méconnaître l'importance. Sous le point de vue de l'égalité, le seul qui m'occupe ici, le gouvernement à bon marché est un moyen précieux de couper court à mainte difficulté, de tarir mainte source de mécontentement, que la répartition d'une charge plus considérable ne manquerait pas de faire naître.

(28) Frascini, dans sa *Statistique de la Suisse*, publiée en 1827, trouvait que la somme totale des revenus des cantons ne s'élevait pas à neuf millions de francs, dont la plus grande partie se composait du produit des domaines et des capitaux publics. Les impôts directs n'en formaient pas la sixième partie. L'impôt foncier, encore inconnu dans plusieurs cantons, était minime dans la plupart des autres. Les données actuelles s'éloignent probablement un peu de celles-là, parce que la richesse du pays s'est considérablement accrue depuis quinze ans.

CHAPITRE XII.

INFLUENCE GÉNÉRALE DU PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ.

La passion de l'égalité est un de ces instincts populaires que la démocratie développe et tend à faire prévaloir dans la société. Le principe de droit écrit, interprété par la passion, cesse d'avoir une portée purement négative; il aspire à ses conséquences rigoureuses; il devient anarchique et désorganisateur.

Ce n'est pas seulement contre les inégalités réelles, contre les privilèges proprement dits, que l'instinct se prononce, mais contre les inégalités apparentes, contre de pures distinctions. Ainsi, les constitutions de Bâle-Campagne, de Saint-Gall et d'Argovie ne se bornent pas, comme celles des autres cantons, à déclarer abolies toutes les inégalités de droit résultant de la naissance; elles vont jusqu'à interdire le simple usage des titres de noblesse dans les actes publics et dans les délibérations des corps constitués (29).

Chose bizarre! c'est contre lui-même que le peuple prend de telles précautions; car une distinction ne procure, à celui qui en fait usage, aucune supériorité, elle ne produit aucune inégalité réelle, si

(29) Constitution de Bâle-Campagne, art. 3; de Saint-Gall, art. 4; d'Argovie, art. 6.

l'opinion ne l'approuve point et refuse de l'admettre. L'inégalité résultant d'un privilège est fondée sur la loi ; celle qui résulte d'un titre n'est fondée que sur l'opinion et n'existe que par l'opinion.

Que le peuple se montre indifférent aux titres de noblesse ; qu'il mesure strictement son estime pour les individus sur le mérite réel qu'il leur attribue ; aussitôt ces titres cesseront d'être des distinctions et perdront leur valeur. Si au contraire le peuple accorde quelque valeur aux titres, ne fût-ce que dans les relations de la vie privée, ce sera bien en vain que la constitution en aura interdit l'usage dans la vie publique.

On rirait d'un législateur qui, après avoir consacré le principe de l'égalité des citoyens devant la loi, s'aviserait d'y ajouter celui de l'égalité devant l'opinion. Tel est pourtant le véritable sens de l'interdiction que je viens de mentionner.

C'est à ce besoin d'égalité, agissant comme instinct populaire, qu'il faut attribuer la suppression, presque universelle en Suisse, de la titulature, des costumes et des autres insignes qui distinguaient jadis les fonctionnaires supérieurs de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire (30). Ici encore la passion s'est montrée peu logique. Les fonctionnaires dont il

(30) Les membres des tribunaux et des conseils exécutifs portent généralement l'habit noir dans l'exercice de leurs fonctions ; mais ce costume, qui d'ailleurs n'est pas une distinction, leur est imposé par un pur sentiment de convenance, non par aucun règlement, que je sache.

s'agit ne tenant plus leurs pouvoirs que de l'élection populaire, et tous les citoyens pouvant aspirer à ces fonctions quels que soient leur lieu de naissance et leur famille, on ne conçoit guère comment le signe deviendrait un privilège dangereux quand la chose signifiée a cessé d'en être un, et comment la différence de costume pourrait constituer une inégalité plus choquante que la supériorité de pouvoir qu'elle est destinée à rappeler.

D'ailleurs, cet habit, cette épée, ce titre, qui distinguent le citoyen revêtu de certaines fonctions, n'ont rien d'individuel. Ce n'est pas lui, ou plutôt ce n'est pas l'individu en lui qui se pare de telles distinctions; c'est l'organe ou le ministre de la loi.

On ne s'est point imaginé jusqu'à présent que les insignes attachés aux différents grades militaires fussent contraires à l'égalité républicaine. Pourquoi les hommes qui gouvernent l'État et ceux qui appliquent la loi n'auraient-ils pas aussi quelque symbole extérieur du pouvoir qu'on leur confie, pouvoir sans contredit plus étendu que celui des officiers de la milice?

Il n'y a pas assez de poésie dans le gouvernement représentatif pour qu'on doive, sans de fortes raisons, le dépouiller des formes qui pourraient lui en conserver. Les institutions sans poésie s'enracinent mal dans le cœur des peuples. Comme elles ne s'adressent pas à l'homme tout entier, elles l'obligent à

chercher en dehors d'elles de quoi satisfaire les penchans dont elles font abstraction.

Au reste, si le besoin d'égalité, armé du principe qui en est l'expression, est parvenu à faire disparaître plusieurs inégalités qui n'étaient qu'apparentes, il a lutté avec moins de succès contre les inégalités réelles qui résultent de l'organisation sociale, et qui sont plus saillantes en Suisse que dans mainte monarchie.

J'ai déjà montré comment les traditions historiques et la permanence des fortunes maintiennent sur cette terre de liberté, à côté des institutions les plus démocratiques, une véritable aristocratie qui, ayant sa base en dehors des lois politiques, peut se passer de leur appui, braver leur improbation et renaître intacte après chacune des transformations que le vœu populaire leur fait subir.

La supériorité que procure la richesse est chose de fait qui tombe sous les sens et que nul ne peut contester. Quant à la puissance des noms et des titres, elle tient en grande partie à la position géographique de la Suisse, aux relations intimes et fréquentes que ce pays entretient avec les contrées où le niveau révolutionnaire n'a point encore été appliqué. Il existe, entre toutes les aristocraties européennes, une communauté d'intérêts, une identité de position, de sentiments, de manières, de préjugés, qui les unissent intimement de près ou de loin, et qui les portent à

se soutenir mutuellement contre les tendances de la démocratie. L'espèce de solidarité qui en résulte entre les membres de ces diverses aristocraties procure aux moindres d'entre eux des avantages qui équivalent à ceux de la fortune. De pures distinctions deviennent ainsi la source d'une puissance réelle qui ne cesse jamais de s'exercer dans les relations de la vie privée, et qui finit par obtenir aussi une grande influence dans la vie publique. De là cette manie, si répandue en Suisse, de s'arroger des titres, de placer une particule devant son nom ; de là encore cette hiérarchie traditionnelle, cette division de la société en coteries exclusives, dont on découvre des traces jusque dans nos moindres villes, et qui font l'étonnement de tous les étrangers.

La démocratie, en pénétrant dans les institutions, n'a point corrigé cette inégalité, parce que les plus hautes fonctions auxquelles le plébéien puisse parvenir ne lui procurent ni un grand pouvoir, ni beaucoup d'honneur, ni surtout la fortune qui lui manque.

En France, on conçoit que l'égalité sociale soit une conséquence de l'égalité politique, parce qu'il n'y a dans la société aucun rang au-dessus de celui qu'occupent certains fonctionnaires, aucun élément de puissance individuelle que le gouvernement ne puisse attribuer à ses agents supérieurs. En Suisse, non-seulement l'égalité politique ne produit pas l'égalité sociale, mais l'inégalité sociale introduit né-

cessairement quelque inégalité dans la répartition des droits et des influences politiques.

Cependant cette inégalité sociale froisse cruellement l'orgueil des classes non favorisées, ainsi que les idées d'égalité qui ont pris racine dans les esprits. Les plébéiens n'acceptent point la position que la société leur a faite; ils ne se résignent point au rôle humiliant qu'elle leur assigne. Il y a lutte en apparence pour l'égalité politique, en réalité pour l'égalité sociale. Les principes qu'on invoque, les moyens dont on fait usage de part et d'autre sont tous politiques; tandis que le mal est dans l'organisation sociale, tout à fait en dehors des institutions politiques.

Combien de mouvements révolutionnaires, combien d'opinions démocratiques s'expliquent par le sentiment d'une infériorité non acceptée! L'homme du peuple est stimulé par sa position sociale; c'est le vice de sa position qui le fait penser et agir; mais il n'a d'action possible que sur le terrain de la politique. C'est par des changements de constitution, c'est en poussant à la roue de la démocratie, qu'il espère, qu'il prétend atteindre son but. Vaine espérance! Labeur de Sisyphe! L'orgueil se tourne et se retourne sur son lit de douleur sans apporter au mal dont il est atteint aucun soulagement.

Si au contraire, la Suisse demeurant paisible, il survient, dans les grands États dont elle est entourée,

quelqu'un de ces événements qui bouleversent les fortunes privées, ou qui, en ébranlant les bases de l'ordre social, menacent à la fois tous les intérêts des classes privilégiées, on voit alors l'aristocratie abandonner une partie de ses prétentions, tendre la main aux hommes qu'elle repoussait la veille, et manifester un besoin d'égalité qu'elle ne paraissait point ressentir auparavant. Une révolution qui mettrait, en Angleterre, le pouvoir et la direction des affaires entre les mains des chartistes agirait plus efficacement sur les inégalités sociales de la Suisse, que le triomphe le plus complet de l'ochlocratie dans l'intérieur des cantons.

Les hommes auxquels le peuple assigne, en quelque sorte malgré lui, une place exceptionnelle dans la société, à cause de la puissance réelle que leur procure soit leur fortune, soit la sympathie des aristocraties étrangères, ces hommes-là auraient une belle mission à remplir s'ils savaient la comprendre, et ils la comprendraient s'ils étaient sincèrement républicains. Mais le mouvement imprimé à la civilisation moderne, par des causes qui sont communes à toutes les sociétés policées, n'est point favorable au développement des vertus et des habitudes républicaines. La démocratie a beau s'asseoir triomphante sur les ruines du droit historique, elle individualise bien plus qu'elle n'associe. Je vois les liens qu'elle dissout : je ne vois pas ceux qu'elle leur substitue.

CHAPITRE XIII.

PRINCIPE DU LIBRE DÉVELOPPEMENT DES FACULTÉS
INDIVIDUELLES.

Le développement des facultés individuelles est le but même de l'association politique. Il semble donc inutile d'énoncer dans la constitution les libertés qu'elle doit garantir, puisque cette garantie doit se trouver dans le mécanisme constitutionnel, et ne peut se trouver que là.

D'ailleurs, tout ce que la loi ne défend pas elle le permet, en sorte qu'il n'est besoin de dispositions expresses que pour restreindre les libertés, non pour les accorder.

Mais la Suisse avait, à cet égard comme à beaucoup d'autres, un passé à corriger, des habitudes à détruire, des droits acquis à faire oublier. Les anciennes institutions cantonales soumettaient à de nombreuses restrictions la liberté des cultes, la liberté d'établissement et d'industrie, la manifestation individuelle ou collective des opinions et l'usage de la propriété. De là le soin qu'ont pris les nouveaux législateurs de formuler expressément, sur ces divers points, le principe qu'ils entendaient y appliquer. Or, cette énonciation générale du principe n'est pas sans inconvénients.

Les facultés humaines se développant essentiellement par l'exercice, la liberté de développement suppose nécessairement la liberté d'action. C'est aussi à la liberté d'action seulement que s'appliquent et que peuvent s'appliquer les garanties constitutionnelles; car la loi n'a aucune prise sur le développement même, sur la série des progrès par lesquels une faculté physique, intellectuelle ou morale arrive à un degré quelconque de puissance. Le principe dont je vais examiner, dans les chapitres suivants, diverses applications consacre donc une liberté d'action, la liberté de faire certains actes qui sont l'exercice et la manifestation extérieure de certaines facultés.

Dès lors on comprend que cette liberté ne saurait être absolue, puisque nous ne pouvons agir sur les choses et sur les personnes qui sont hors de nous-mêmes que dans les limites tracées par le droit public et par le droit privé. La société doit être, pour tous ses membres, un moyen de développer leurs facultés individuelles; mais, précisément parce qu'elle doit être cela pour tous, elle ne peut laisser à chaque individu qu'une sphère d'action limitée.

A mesure que la société se perfectionne, la sphère intérieure du développement individuel s'agrandit; un plus grand nombre d'idées, une plus grande variété de sentiments s'offrent à l'intelligence et à l'âme humaine; des sensations plus multipliées et

plus diverses frappent nos sens et sollicitent l'application de nos facultés physiques. D'un autre côté, ce perfectionnement de l'organisme social tend à restreindre la sphère extérieure du développement individuel, en compliquant les rapports, en multipliant les droits, et en accélérant le mouvement général de la société. Les tendances individuelles se divisant de plus en plus, et leurs points de rencontre devenant de plus en plus nombreux, il faut à chacune de leurs manifestations nouvelles assigner de nouvelles limites, appliquer un mode spécial de répression. Les individus étant plus rapprochés les uns des autres et se mouvant avec plus de rapidité, leurs intérêts se heurtent plus fréquemment et nécessitent, par conséquent, une circonscription plus précise et plus étroite de la sphère d'action assignée à chacun d'eux. Enfin l'édifice social se composant d'une plus grande quantité de pièces et de matériaux divers, devient plus fragile, exige des moyens de conservation qui ne peuvent être obtenus qu'aux dépens de la liberté d'action individuelle.

Ainsi les progrès de la civilisation chez un peuple, quelque forme de gouvernement qu'il ait adoptée, doivent être accompagnés d'un décroissement de liberté. La somme de liberté réservée à chaque citoyen peut rester la même, sans doute, mais la sphère d'action accordée à chacune des tendances

entre lesquelles notre activité individuelle se partage doit certainement diminuer.

Cela étant, n'y a-t-il pas quelque danger à proclamer dans une constitution le principe du libre développement des facultés individuelles, en consacrant comme droit positif et d'une manière absolue, certaines applications de ce principe, telles que la liberté des cultes, la liberté d'établissement et d'industrie, la liberté de la presse et le libre usage de la propriété? Ne prépare-t-on pas ainsi de graves difficultés au législateur qui, plus tard, sera forcément appelé à restreindre ces libertés, lorsque le perfectionnement ou peut-être la corruption du corps social les aura rendues dangereuses?

CHAPITRE XIV.

LIBERTÉ DES CULTES.

Je ne parle point de la liberté des croyances, quoiqu'elle soit expressément garantie dans plusieurs constitutions cantonales (31), parce que les croyances sont des faits psychologiques sur lesquels la loi n'a aucune action immédiate et que ne peuvent atteindre ni le contrôle, ni aucun acte de coercition des gouvernements humains. Mais les croyances aspirent à se manifester par des actes extérieurs, par un culte dont les formes peuvent être compatibles ou incompatibles avec l'ordre établi, et appartiennent à un genre de faits sur lesquels l'action immédiate des lois humaines est toujours possible.

Partout où la liberté des croyances est expressément garantie, c'est donc la liberté des cultes qui est réellement consacrée; autrement le législateur n'aurait énoncé qu'une vérité oiseuse, sans portée comme sans application.

(31) Voyez les constitutions de Zurich, art. 4; de Berne, art. 11; de Bâle-Campagne, art. 10; d'Argovie, art. 13; de Thurgovie, art. 21; de Glaris, art. 4; où la liberté *de croyance ou de conscience* (Glaubens- oder Gewissensfreiheit) est expressément garantie. D'autres se bornent sagement à garantir le *libre exercice de certains cultes*. Telles sont celles de Saint-Gall, art. 8; de Vaud, art. 9 et 10; de Bâle-Ville, art. 13; des Grisons, art. 27, etc.

Il existe en Suisse deux églises constituées, c'est-à-dire reconnues expressément et salariées par les États, savoir : l'Église catholique romaine et l'Église évangélique réformée. J'examinerai plus loin toutes les conséquences de ce fait ; ici je m'occupe seulement de l'influence qu'il a exercée sur la liberté des cultes.

Le système des Églises constituées, en excluant l'égalité des cultes, apporte nécessairement quelques restrictions à la liberté. D'abord les dissidents, obligés de contribuer avec tout le monde aux frais du culte national, supportent seuls les frais de leur propre culte. Ensuite, à l'espèce de contrainte résultant pour eux de cette double charge, se joint une contrainte morale bien plus gênante, qui provient de la défaveur jetée sur leur croyance par ce fait seul que l'État en adopte une autre. La constitution, en déclarant que les croyances de l'Église constituée sont la religion de l'État ou la religion nationale, ne prononce-t-elle pas un blâme implicite sur les autres croyances, et ne contribue-t-elle pas à entretenir chez le peuple des dispositions malveillantes à l'égard des dissidents ? Quand la loi, et surtout une loi qui s'annonce comme étant égale pour tous, assigne à certaines catégories de citoyens une position exceptionnelle, n'attire-t-elle pas inévitablement sur eux l'attention, puis la faveur ou la défaveur du public, suivant que la position est avantageuse ou désavan-

tageuse ? Il n'y a de liberté des cultes réelle et complète que dans le système des Églises d'institution privée en vigueur aux États-Unis.

La démocratie rend le système des Églises constituées particulièrement défavorable à la liberté des cultes ; et la raison en est simple : c'est que le peuple est intolérant. Il n'y a d'accord possible entre le support et la foi, que dans les hautes régions de la pensée où le vulgaire ne s'élève jamais. La religion des majorités populaires est exclusive et envahissante, comme toutes leurs tendances. Plus leur croyance est vive, moins elle se concilie avec la tolérance pour d'autres opinions. Si la religion de ces majorités est telle que l'intolérance y puisse être considérée comme une conséquence du dogme lui-même, et la condamnation de tous les autres cultes comme un article de foi, n'attendez d'elles aucune justice, rien qui ressemble à la liberté des cultes. Ce ne sera pas le peuple qui, en pareil cas, se contentera de déclarer que sa religion est celle de la majorité des citoyens. Non, il voudra qu'elle règne seule, comme étant la seule vraie ; il proscrira les autres croyances comme de funestes erreurs ; il en prohibera l'exercice comme le plus grave de tous les délits, comme un délit contre les lois divines.

Ainsi les États de la Suisse où la religion catholique romaine est seule déclarée nationale excluent tous, avec plus ou moins de rigueur, l'exercice des

autres cultes (32). A la vérité, la constitution de Soleure garantit au bailliage de Bucheggberg, et celle de Fribourg au district de Morat (33), le libre exercice de la religion réformée, dont ces États payent le culte et dont l'Église est par conséquent aussi constituée; mais la garantie étant accordée aux localités plutôt qu'aux individus, ceux-ci ne pourraient en réclamer l'application hors du bailliage ou du district.

Parmi les cantons réformés ou mixtes, il en est qui ont consacré, plus ou moins explicitement, le principe de la liberté de conscience, et d'autres qui se sont bornés à garantir aux communes des deux religions dominantes le libre exercice de leurs cultes respectifs. L'esprit général de la constitution et des lois de ces États est hostile aux juifs, hostile aux chrétiens qui n'appartiennent pas à quelque-une des grandes Églises européennes. On ne trouve là, nulle part, une intelligence complète de la liberté des

(32) D'après la constitution de Lucerne, art. 3, la religion catholique romaine est la religion de l'État et du canton, c'est-à-dire la seule reconnue; en conséquence les catholiques y sont seuls admis à l'exercice des droits politiques. Il en est de même dans les états de Schwitz, d'Uri, d'Unterwald, du Tessin, d'Appenzell (Rhodes intérieures) et du Valais.

(33) Constitution de Soleure, art. 48. Cet article y est expressément excepté de toute révision ultérieure. Constitution de Fribourg, art. 7 et 8. Toutefois il existe, dans chacune des villes de Soleure et de Fribourg, une chapelle protestante, où le culte réformé s'exerce, sans aucune publicité ni solennité, par une simple tolérance précaire du gouvernement.

cultes, de cette liberté en vertu de laquelle des citoyens pourraient ouvertement, sans compromettre leur position sociale ou politique, se détacher de l'Église nationale et former une communauté religieuse distincte.

Il s'est bien formé, dans ces cantons, quelques Églises dissidentes, et le développement qu'elles ont pris atteste, sans doute, que les gouvernements sont animés d'un véritable esprit de tolérance (34); mais les gouvernements démocratiques ne dirigent point le mouvement social, et la défaveur du peuple continue à peser de tout son poids sur ces Églises séparées, dont l'existence et les progrès sont une cause permanente d'irritation pour les majorités qui gouvernent. Ces majorités, grâce au régime des églises constituées, participant directement ou indirectement au gouvernement de l'Église comme à celui de l'État, le fait de la séparation prend à leurs yeux le caractère d'une opposition contre le pouvoir qu'elles s'arrogent, d'une protestation contre l'usage qu'elles font de ce pouvoir; or, il n'y a pas de monarchie absolu qui sache moins supporter la contradic-

(34) Notamment dans les cantons de Zurich, de Berne, de Vaud et de Genève. Ces Églises appartiennent toutes à ces sectes auxquelles on donne généralement le nom de méthodistes, à cause de leurs dogmes et de leur intolérance, quoique la plupart d'entre elles diffèrent à plusieurs égards du wesleyanisme pur. L'unitarianisme et les diverses nuances du rationalisme ne sont jamais arrivées à la dissidence en Suisse, et n'y ont fondé aucune église.

tion que le peuple. Aussi qu'est-il arrivé? c'est que le parti de la séparation n'a été embrassé que par des sectes au moins aussi exclusives et plus intolérantes que le catholicisme. Pour braver les inconvénients attachés à ce parti extrême, il faut regarder la croyance et le culte qu'on a choisis comme étant seuls capables de conduire au salut. Aucune opinion, quelque opposée qu'elle soit à certains dogmes ou à certains rites des religions nationales, n'arborera l'étendard de la dissidence et ne fera secte à part, tant qu'elle ne vouera pas à une condamnation inévitable les membres de l'Église constituée, en un mot, tant qu'elle sera tolérante en principe. Les sentiments hostiles que ce caractère exclusif des sectes dissidentes devait naturellement contribuer à exciter contre elles ont été une source d'inquiétudes et d'embarras pour les gouvernements, et ont amené parfois des scènes déplorables, d'où le principe de la liberté des cultes a eu bien de la peine à sortir sain et sauf (35).

L'ancienne législation de plusieurs cantons catho-

(35) Il n'est pas sans exemples que les gouvernements aient cherché à réprimer la dissidence par des lois. Celui du canton de Vaud en rendit une à cet effet, en 1820, qui a été abrogée dix ans après. Mais les manifestations, souvent brutales, de l'opinion populaire, les tumultes, les dénominations injurieuses, constituaient une oppression beaucoup plus réelle, et ne laissaient guère au législateur d'autre devoir à remplir que celui de protéger les minorités dissidentes. Depuis 1830, les questions politiques, en absorbant l'attention du peuple, ont mis fin à cette persécution.

liques prohibait absolument les mariages mixtes et prononçait la perte du droit de cité contre les citoyens qui auraient contracté de pareils mariages ou qui auraient changé de religion. Ces dispositions rigoureuses ont été supprimées ou modifiées par divers concordats auxquels tous les États réformés ou mixtes et quelques États catholiques ont pris part (36).

Cependant les trois cantons primitifs, Uri, Schwitz et Unterwald, opiniâtement attachés à leurs lois et à leurs coutumes, surtout en matière de religion, sont restés jusqu'ici en dehors de ce progrès si conforme à l'esprit de notre temps et aux exigences de l'union fédérale (37).

(36) Concordat du 11 juin 1812, confirmé le 7 juin 1819, art. 1 : « Les mariages mixtes entre Suisses ne doivent ni être prohibés par les » législations cantonales, ni entraîner pour ceux qui les contractent » la perte du droit de cité. » — Un concordat conclu, le 14 avril 1821, entre les mêmes cantons, en conséquence du précédent, statue : « Vu l'inhibition faite récemment au clergé catholique par le Saint- » Siège, de bénir les mariages mixtes, inhibition qui s'étend entre » autres aux publications de bans ou annonces : art. 1. Il sera pro- » cédé, si besoin est, soit par le ministre du culte réformé ou par » l'officier civil, à la publication des bans ou annonces des mariages » mixtes. Lorsque toutes les formalités voulues par la loi auront été » accomplies, les futurs époux seront autorisés à faire bénir leur ma- » riage par un ecclésiastique du culte réformé. » — Un autre concordat, du 8 juillet 1819, établit en principe que le passage d'une confession chrétienne à l'autre ne sera jamais puni par la perte du droit de cité et de bourgeoisie.

(37) Il faut ajouter les cantons d'Appenzell (Rhodes intérieures) et du Valais à la liste de ceux dont la législation prohibe les mariages mixtes, et qui ont refusé d'adhérer au concordat du 11 juin 1812.

CHAPITRE XV.

DE LA LIBERTÉ D'ÉTABLISSEMENT ET D'INDUSTRIE
ET DU LIBRE USAGE DE LA PROPRIÉTÉ.

Les restrictions que l'ancienne législation suisse apportait à ces libertés tenaient aux bourgeoisies exclusives et aux corporations de métiers : le système des bourgeoisies restreignait la liberté d'établissement; celui des corporations, la liberté d'industrie. La révolution de 1798 introduisit dans l'organisme cantonal un élément nouveau, la commune politique, cette unité constitutionnelle qui comprenait, avec les bourgeois proprement dits, tous les citoyens domiciliés dans la commune territoriale.

L'ancien ordre de choses soumettait les domiciliés non bourgeois à diverses taxes, et leur refusait toute participation à l'administration communale aussi bien qu'à l'exercice des droits politiques dans la commune de leur domicile. La création des communes politiques, en mettant fin à cette double exclusion, pouvait encore se concilier avec le maintien des taxes et des autres conditions préalables auxquelles était attachée, pour chaque citoyen, la faculté de s'établir dans une commune dont il n'était pas bourgeois; mais l'esprit, sinon la lettre, de l'innovation était évidemment favorable au libre établissement.

*image
not
available*

ment constituées en faveur d'églises paroissiales ou de communautés religieuses, tantôt des cens fonciers, dernière forme qu'avaient dû assumer, avec l'émancipation successive des possesseurs immédiats de la terre, les anciens droits compris dans le domaine direct.

Les dîmes, aussi bien que les cens fonciers, avaient été transmis soit par des aliénations volontaires, soit par des sécularisations opérées dans le seizième siècle, à des particuliers laïques, à des communes et aux États eux-mêmes.

La constitution fédérale de 1798, et celles qui lui succédèrent jusqu'à l'Acte de médiation exclusivement, consacraient en principe que toute redevance perpétuelle serait essentiellement rachetable, et renvoyaient à la loi le soin de fixer le taux du rachat. L'Acte de médiation conserva le principe, mais en l'introduisant dans les constitutions cantonales, d'où il a passé dans celles de 1814, puis enfin dans celles de 1831 et des années suivantes (39). Des lois cantonales ont fixé dans chaque État le taux du rachat, et si l'affranchissement de la propriété n'est pas entièrement accompli, on ne peut en accuser les Grands Conseils de la Suisse, qui ont poursuivi et

(39) Constitutions de Zurich, art. 16; de Berne, art. 22; de Lucerne, art. 12; de Fribourg, art. 13; de Bâle-Ville, art. 16; de Bâle-Campagne, art. 18 et 19; de Schaffhouse, art. 10; de Saint-Gall, art. 5 et 6; d'Argovie, art. 24 et 25; de Thurgovie, art. 15.

poursuivent encore aujourd'hui l'accomplissement de cette œuvre avec une louable persévérance.

A côté de la disposition très-utile qui déclare rachetables toutes les redevances foncières perpétuelles, et qui défend d'en stipuler à l'avenir de semblables, on voit figurer, dans les nouvelles constitutions, le principe de l'inviolabilité de la propriété, formule oiseuse, à laquelle se trouve immédiatement accolée la disposition qui permet au gouvernement d'établir des impôts et d'exproprier les particuliers pour cause d'utilité publique. Si une constitution représentative, avec la publicité des débats et la liberté de la presse, ne rendait pas impossible, de la part du gouvernement, toute spoliation, toute atteinte illégale à la propriété privée, elle serait tellement vicieuse, ou si mal assortie à l'état moral du peuple auquel on l'aurait imposée, que les principes généraux qu'on y aurait insérés seraient absolument sans valeur.

Les droits individuels qui ne sont pas garantis par l'organisme constitutionnel ne sauraient l'être par une simple énonciation, et là où l'organisme est efficace, c'est bien plutôt le droit du gouvernement qu'il importe d'énoncer et de proclamer.

CHAPITRE XVI.

DE LA LIBERTÉ DE LA PRESSE.

J'ai montré, dans les derniers chapitres, la Suisse appliquant timidement ou tardivement le principe du libre développement des facultés individuelles. Si l'on pouvait représenter par des chiffres les divers degrés auxquels sont arrivées, dans chacun des États constitutionnels de l'Europe, la liberté des cultes, la liberté d'établissement et d'industrie et l'émancipation de la propriété foncière, le chiffre qui appartiendrait à la Suisse serait probablement au-dessous de la moyenne, plutôt qu'au-dessus; mais il n'en serait pas de même quant à l'espèce de liberté dont il me reste à faire mention. Après l'Angleterre, la Suisse est, sans contredit, le pays d'Europe où la manifestation des opinions rencontre le moins d'obstacles. Toutes les constitutions promulguées depuis 1830, excepté celle du Valais, consacrent en termes plus ou moins explicites cette application du principe général, et parmi les constitutions antérieures à cette époque, il n'y a que celles de Neuchâtel, d'Uri, d'Unterwald, de Zug et d'Appenzel (Rhodes intérieures) qui soient muettes sur ce point.

La presse périodique et les manifestations collectives sont les seules formes sous lesquelles l'opinion puisse devenir redoutable et le soit devenue en effet;

ce sont les deux moteurs principaux de ce qu'on appelle le mouvement ou le progrès. Le rôle que ces moteurs ont joué dans les dernières révolutions explique les garanties qu'ils ont obtenues pour leur libre essor : la démocratie leur devait trop pour songer, dans le premier moment, à leur opposer quelques entraves, à prendre contre eux quelques précautions. Depuis lors, l'usage qui a été fait de ces libertés a permis d'en connaître à fond la nature et d'en apprécier les résultats. Beaucoup d'yeux se sont ouverts sur des abus qu'on avait longtemps niés ou considérés comme insignifiants ; beaucoup de bons esprits sont revenus de l'admiration qu'ils avaient conçue de loin pour l'exercice illimité du droit de parler et d'écrire.

Toutefois, ce n'est pas sans une espèce de répugnance que j'entreprends de jeter de la défaveur sur le journalisme et sur les réunions populaires ; car je ne puis ni ne prétends révoquer en doute la part immense qu'a eue l'emploi de ces moyens dans le développement des nations les plus policées de l'Europe et de l'Amérique. La presse périodique, en particulier, offre un moyen presque indispensable d'appliquer aux actes du gouvernement la responsabilité morale, et pour qu'elle exerce efficacement cette action salubre, il faut qu'elle soit affranchie de tout contrôle antérieur et préventif de la part de ce gouvernement et de ses agents.

Je reconnais aussi qu'il ne suffit point, pour condamner la liberté de la presse, de prouver qu'elle est nuisible à quelques égards, parce que les principaux avantages qui en résultent, étant purement négatifs, ne sont susceptibles d'aucune appréciation. Le bien que fait la presse consiste surtout dans le mal qu'elle empêche; or, par cela même qu'elle empêche ce mal, on ne peut jamais le constater, l'évaluer, le comparer avec le mal qu'elle produit.

Mais si le gouvernement ne doit pas censurer d'avance les journaux, il devrait faire peser sur les journalistes une sévère responsabilité; il devrait, en outre, et il pourrait soumettre l'exercice de leur industrie à certaines conditions qui, sans détruire la liberté, préviendraient en partie la licence.

Pour empêcher les citoyens mal intentionnés d'abuser de leur faculté locomotive, le gouvernement ne les retient point aux arrêts dans leurs maisons; il les rend strictement responsables de leurs actes et il surveille attentivement leurs démarches. Il y a dans tout État bien organisé une police chargée de prévenir autant que possible les délits, puis de les constater et d'en atteindre les auteurs.

On ne s'avisera pas de nier que la presse soit un moyen de commettre de graves délits contre les individus et contre la société. Celui de la diffamation est le moins dangereux peut-être, quoique le seul contre lequel on ait songé partout à se prémunir. La presse

peut nuire aux individus et à la société en répandant l'erreur, en excitant les mauvaises passions, en altérant surtout, chez la majorité du peuple, les notions d'ordre moral qui forment la base de l'ordre social.

Étranges contrastes ! Un marchand de drogues ne peut vendre une once d'arsenic sans observer des précautions minutieuses prescrites par un règlement, tandis que le débit des poisons moraux les plus subtils et les plus délétères n'est soumis à aucune condition, à aucune surveillance, à aucune responsabilité ! Les fonctions et les professions qui appellent un homme à parler en public, telles que celles d'avocat, de professeur, de prédicateur, de député, ne sont conférées qu'à des citoyens dont la capacité et, jusqu'à un certain point, la moralité ont été reconnues ou éprouvées ; tandis que le premier venu s'arroge la mission de journaliste, se fait l'instituteur et le prédicateur d'une fraction notable de la société !

Je sais que, dans de grands États, les inconvénients d'une liberté illimitée de la presse sont en partie neutralisés par le nombre des journaux et par la concurrence qui s'établit entre les journalistes. Là, chaque nuance de l'opinion peut obtenir, et obtient en effet, son organe ; les sophismes de chaque faction, les déclamations de chaque parti se brisent ou s'émeussent contre des raisonnements et des déclamations en sens contraire ; la presse périodique se trouve enfin dans un état normal où je suis très-dis-

posé à croire que le mal qu'elle empêche l'emporterait sur le mal qu'elle produit.

Mais la Suisse est, à cet égard, dans une position exceptionnelle. Il n'y a pas assez d'homogénéité entre les cantons pour qu'un journal puisse trouver beaucoup de lecteurs hors de l'État dans lequel il se publie. La moitié au moins de chaque feuille étant nécessairement absorbée par les affaires locales, il ne reste pour les nouvelles des autres cantons et de l'étranger que la place d'une mention très-brève et toujours incomplète. C'est donc sur les abonnés d'un seul canton que se fonde tout l'avantage pécuniaire d'une telle entreprise, et dès lors on conçoit que le nombre de celles qui peuvent réussir ne suffit pas à beaucoup près pour fournir des organes à toutes les opinions (40).

Dans les États dont la population est au-dessous de cent mille âmes, la publication d'un journal politique ne saurait devenir une entreprise lucrative qu'en fournissant à la curiosité du plus grand nombre l'aliment intellectuel dont elle a besoin, sous des formes qui le mettent à la portée des moindres intelligences. On voit alors des gens, d'ailleurs parfaitement incapables d'exercer aucune profession lettrée, gagner leur pain en flattant les instincts, en

(40) Le fait que plusieurs gazettes suisses ont un grand nombre d'abonnés extérieurs ne contredit point ce que j'avance ici, parce que la plupart de ces abonnés sont des nationaux établis à l'étranger.

caressant les préjugés, en satisfaisant les mauvaises passions de la classe la moins éclairée du peuple.

Cette catégorie de journalistes se trouve aussi dans les cantons les plus considérables, parce qu'il y a toujours quelque chose à gagner dans le métier de courtisan, que le souverain soit un peuple ou un monarque. Les hommes qui la composent n'ont ni principes ni opinions; ils n'appartiennent à aucun parti et ne sont reconnus par aucun. D'une ignorance honteuse sur toutes choses, excepté sur les instincts populaires qu'ils étudient afin de les exploiter, ils puisent dans cette ignorance même le genre de talent dont ils ont besoin pour exercer leur ignoble métier, car elle leur permet d'adopter les préjugés les plus absurdes et de soutenir tour à tour les opinions les plus contradictoires. Du reste ils vivent au milieu de la société comme des lépreux, séquestrés des honnêtes gens qui voient en eux des bêtes venimeuses, séquestrés du vulgaire qui ne leur accorde ni estime ni affection. Un monarque méprise ses courtisans, mais il est poli envers eux : le peuple méprise les siens et les rudoie, estimant qu'il fait assez pour eux en les payant.

Les autres journaux sont les organes exclusifs de certains partis ou de certains intérêts. Quelques-uns comptent parmi leurs rédacteurs des hommes d'État, des ecclésiastiques, des professeurs, qui ont des convictions raisonnées, sinon raisonnables, et qui

savent au besoin sacrifier leur popularité plutôt que d'abandonner leurs principes; mais ils ne manifestent guère cette indépendance d'esprit que dans la discussion des questions abstraites, et retombent sous l'influence de l'esprit de parti lorsqu'il s'agit d'exposer les faits ou de juger les personnes. C'est là une conséquence tellement inévitable de la position et des rapports dans lesquels se trouvent placés les journalistes, que j'en connais fort peu qui méritent d'être cités comme des exceptions. Étant connue la couleur d'un journal, on peut affirmer à coup sûr qu'il racontera de telle manière un fait donné, qu'il jugera de telle manière une personne désignée.

Sur un théâtre si petit que les acteurs s'y coudoient, cette partialité produit une irritation facile à concevoir. D'ailleurs, chez les journalistes passionnés ou peu consciencieux, l'esprit de parti conduit au mensonge intentionnel. Il est infiniment rare qu'un fait soit représenté dans une feuille quelconque sous sa véritable couleur; il ne l'est pas du tout que dix feuilles, appartenant au même parti et se copiant les unes les autres, présentent un fait d'une manière absolument fausse (41).

(41) Qu'on me permette d'en citer un seul exemple : La ville de Genève n'avait point d'organisation communale, mais elle avait pour conseil municipal le corps législatif du canton, qui était composé, pour les sept huitièmes au moins, de citoyens de la ville. Ses intérêts communaux étaient ainsi représentés par une immense majorité du premier

Les jugements sur les personnes sont rarement de meilleur aloi. Que les hommes qui prennent une part active aux affaires du pays soient préconisés dans les journaux de leur parti et décriés dans ceux des partis contraires, cela se conçoit et il en est par-

corps de l'État, et ils étaient représentés de cette manière, non-seulement dans les affaires municipales, mais dans toutes les questions législatives et politiques. D'ailleurs, les décisions de ce corps n'étaient point soumises, comme celles des autres conseils municipaux, à la sanction du corps exécutif. La ville avait donc un avantage évident sur les communes rurales, avantage que celles-ci ne songeaient point à lui envier, parce qu'elles profitaient largement de tout ce qui se faisait pour la ville. La proposition d'instituer un conseil municipal pour Genève, soumise deux fois au conseil représentatif, fut deux fois rejetée. On pouvait, sans doute, alléguer une foule de motifs très-spécieux contre la convenance absolue ou contre l'opportunité d'un pareil rejet; mais les feuilles radicales trouvèrent plus facile de trancher la question en représentant la ville de Genève comme absolument privée de toute représentation, et ses citoyens comme des sujets, des ilotes, dont les intérêts communaux étaient livrés sans réserve au bon plaisir du gouvernement, et sacrifiés par lui aux intérêts des autres communes. La source première de ce faux exposé, qui fut reproduit fidèlement par toutes les feuilles du parti, et qui se propagea ainsi d'écho en écho dans toute la Suisse, était une lettre datée de Genève et insérée dans une gazette de Berne. *Ab uno disce omnes!*

Cette absence d'une organisation municipale pour la ville de Genève a été le principal prétexte de la révolution de 1841. Aussi la constitution du 7 juin 1842 a-t-elle comblé cette prétendue lacune en créant un conseil municipal de quatre-vingt-un membres. Genève, renfermant la moitié de la population du canton, et dont les intérêts locaux se confondent avec l'intérêt cantonal, forme ainsi une corporation distincte de l'État, un État dans l'État! Cette création absurde prouve, plus qu'aucune autre chose, l'ignorance et les vues désorganisatrices du parti qui l'a conçue et réalisée.

tout ainsi ; mais les actes ou les écrits les plus étrangers à la politique sont fréquemment traduits devant le tribunal du journalisme , et alors le principe qui le dirige dans ses jugements , c'est d'exalter les médiocrités. Ceci est un effet de la démocratie et ne tient point aux allures caractéristiques du journalisme. C'est une manifestation de l'esprit de nivellement qui répond à l'un des instincts populaires les plus universels. L'éloge des médiocrités offre un moyen sûr, et en même temps indirect, d'abaisser les supériorités reconnues, qu'un reste de pudeur et de respect pour la vérité ne permettrait pas d'attaquer directement.

On conçoit facilement, d'après ce que je viens de dire, dans quelles étranges méprises doivent tomber ceux qui ne connaissent la Suisse que par ses journaux. Et ce ne sont pas seulement les étrangers qui sont induits en erreur : le public d'un canton se fait trop souvent une idée entièrement fausse de ce qui se passe dans les autres.

Si vous lisez assidûment une de ces feuilles qui ont la prétention d'être les organes du peuple souverain dans une des vingt-deux républiques, vous y trouvez mentionnés avec emphase les faits et gestes d'un certain nombre de publicistes, de littérateurs, de savants ou d'artistes, et vous formez de ces éléments votre notion de la société du pays. Transportez-vous dans cette république, et vous serez surpris

*image
not
available*

répriment guère que la diffamation et l'injure; ensuite parce que les condamnations encourues par les journalistes deviennent pour eux des titres de recommandation auprès du peuple qui les fait vivre. Aussi les procès de presse sont-ils rares en Suisse, et les particuliers ou les gouvernements qui recourent à ce moyen de défense en retirent-ils bien rarement autre chose qu'un vif regret de s'être inutilement compromis et un amer sentiment de la vérité de cet adage, que les battus payent l'amende.

Quant aux mesures de police préventive, la démocratie les voit du même œil et les proscriit tout aussi hautement que la censure. Le droit de timbre sur les publications périodiques, encore maintenu à Genève et dans quelques autres cantons, ne saurait être envisagé comme une garantie, car il tend à restreindre le nombre des gazettes, et, loin de rendre meilleures celles qui le payent, il ajoute à leur âcreté naturelle l'irritation que produisent toujours les mesures fiscales quand elles entravent l'exercice d'une liberté. Les cautionnements ont le même effet. L'intervention du fisc est ici insuffisante et déplacée. Le fisc est aveugle; il ne discerne rien, ne fait aucune acception des personnes; il tend la main et la retire sans demander qui sont les payants; or, ce sont précisément les garanties personnelles qui seraient nécessaires dans ce cas, et la moindre que l'on pût exiger, certes, ce serait la nationalité.

Les plus mauvaises gazettes de la Suisse sont réduites par des étrangers que certains antécédents, plus ou moins honorables, ont fait expulser de leur pays natal. Des vagabonds, admis par grâce au foyer de la famille helvétique, témoignent leur gratitude pour cette bénévole hospitalité en semant l'erreur, en fomentant la discorde, en excitant le mécontentement parmi les enfants de la maison! Sans aucune connaissance de l'histoire du pays, de ses mœurs, de ses besoins, de ses vrais intérêts, ils décident les plus graves questions, distribuent les conseils, le blâme ou les injures aux gouvernements, et se proclament les organes des populations qu'ils ont égarées!

Cette liberté illimitée de la presse périodique, si elle était introduite dans telle province de l'Allemagne, de l'Italie, ou même de la France, y corromprait en peu de temps les mœurs privées et publiques au point de rendre impossible le maintien d'un ordre quelconque dans la société. Il y aurait des journaux, et ce serait peut-être le plus grand nombre, qui ne respecteraient plus rien, ni la famille, ni la propriété, ni la religion, ni les lois conventionnelles de la décence, et dont l'action dissolvante ne tarderait pas à détruire ces bases essentielles de l'ordre social.

Pourquoi n'en est-il pas ainsi en Suisse? Pourquoi la licence du journalisme s'y arrête-t-elle devant des limites qu'il s'est lui-même imposées et que ses organes les plus impurs n'osent point dépasser? Ceci

est un fait digne d'attention et qui trouve son explication, en partie dans les habitudes nées de la vie républicaine, en partie dans la composition actuelle de la société suisse.

Les citoyens d'une république, surtout d'une petite république, sont tous plus ou moins appelés à étudier le mécanisme du gouvernement qui les régit, à réfléchir sur le but de ce gouvernement et sur les conditions auxquelles est attaché le maintien de l'ordre légal. Ils savent que la force de leur gouvernement git en eux-mêmes, dans leur assentiment, dans l'appui qu'ils lui donnent. Ont-ils des intérêts à défendre, une position à garder? ils comprennent que, après l'accomplissement de leurs devoirs publics, il leur reste un rôle actif à jouer, une tâche à remplir dans leurs familles et dans leur vie privée. Qu'ils s'endorment un instant : aussitôt l'anarchie ou le despotisme les menace.

Les sujets d'une monarchie contribuent largement de leurs revenus pour avoir un gouvernement qui entreprend à forfait le maintien de l'ordre légal, et qui les dispense de toute coopération active à ce grand œuvre, pourvu qu'ils observent les lois écrites. Les citoyens d'une république payent moins de leur bourse et beaucoup plus de leur personne; ils se procurent l'œuvre à meilleur marché, parce qu'ils y mettent la main et qu'ils se chargent eux-mêmes d'une partie des travaux.

De là vient que des résultats qui s'obtiennent quelquefois très-imparfaitement dans la monarchie, à force de lois, découlent tout naturellement des mœurs dans la république. Quelle loi pénale pourrait jamais égaler en efficacité la réprobation à laquelle s'exposerait, en Suisse, tout journaliste assez mal avisé pour attaquer ouvertement la famille, la propriété, les lois morales ou les croyances religieuses? C'est que le citoyen suisse qui respecte ces choses veut en outre qu'elles soient respectées de tout le monde, et emploie à cet effet toute l'autorité que lui procurent sa position sociale et ses qualités personnelles. Ce respect, de sa part, n'est pas toujours une vertu. Ne fit-il pour lui-même aucun usage de la morale et de la religion, il les conserverait dans l'État comme des moyens de gouvernement indispensables, comme des éléments sociaux dont la république ne saurait se passer.

Il n'est point rare, sans doute, que le souverain d'une monarchie, ses ministres et ses principaux fonctionnaires cherchent à exercer une influence pareille sur les mœurs de leur pays; mais les simples particuliers ne s'élèvent guère à ce calcul de haute politique, et s'y élèvent d'autant moins qu'ils croient leur gouvernement plus fort, qu'ils aperçoivent plus distinctement et plus fréquemment son action. Aussi la liberté de parler et d'agir, en tant du moins qu'elle ne s'applique pas aux rapports politiques, se trouve-

t-elle à un plus haut degré dans les monarchies que dans les républiques.

Il n'est pas besoin d'habiter longtemps une des villes de la Suisse pour y apercevoir ce joug de convention qui pèse sur la vie privée, et dont l'influence est sensible dans le comptoir du négociant comme dans le salon du rentier. Les esprits qui ont de l'essor ne se façonnent qu'avec peine à de telles entraves; ils se débattent quelque temps avant d'accepter ces exclusions péremptoires prononcées contre certains sujets de conversation, contre l'énonciation de certaines idées, contre certaines manières d'agir; puis, fatigués de cette lutte inégale, arrivant d'ailleurs à comprendre le but et l'esprit des mœurs républicaines, ils finissent par se rendre et par baisser la tête sous le joug.

Malheureusement les entraves qui gênent la liberté de la parole finissent à la longue par atteindre aussi la pensée, car le cercle des idées échangeables ne peut guère se rétrécir sans que le mouvement général des intelligences éprouve quelque ralentissement. D'ailleurs les hommes d'élite, qui devraient donner l'impulsion à ce mouvement et le diriger, fuient le monde ou s'y livrent à d'insipides amusements, afin d'échapper, autant que possible, à cette tyrannie du sens commun qui fait de l'hypocrisie un devoir, et de l'ennui une corvée patriotique.

Quelle que soit donc la composition d'une société

républicaine, il s'y formera toujours, à l'appui des intérêts les plus généraux et de ce qui sert de garantie à ces intérêts, une opinion assez forte et assez vigilante pour imposer aux écrivains qui exploitent les mauvaises passions et les instincts subversifs; mais si une telle société renferme quelques éléments aristocratiques, si, grâce à la permanence des positions et des fortunes, il s'y est formé une classe nombreuse de notables ayant beaucoup à perdre et rien à gagner, la morale publique aura bien plus de puissance, et s'appliquera surtout à un bien plus grand nombre de rapports, parce que l'influence de ces notables, étayée d'une longue possession et de tous les avantages qui en résultent, ne pourra s'exercer que dans un sens éminemment conservateur.

Il y aura, néanmoins, des périodes pendant lesquelles la presse essaiera de franchir ces limites conventionnelles qu'elle avait auparavant respectées; ce sera lorsque le besoin d'égalité, se réveillant à l'occasion d'un conflit entre les intérêts ou entre les vues politiques des diverses classes de citoyens, et se manifestant par des idées de réforme ou par des actes révolutionnaires, annulera pour un temps l'influence des notables, et même celle des classes moyennes, sur les masses ignorantes. On verra peut-être alors des doctrines anarchiques et immorales se produire au grand jour sous les formes les plus grossières, et jeter leur venin délétère sur les choses les plus

sacrées ; puis , à mesure que le calme renaîtra , cette vase impure , momentanément soulevée , retombera par son propre poids , et les influences conservatrices reprendront sur l'opinion leur ascendant naturel.

C'est ainsi que la licence du journalisme est contenue en Suisse , par les mœurs , dans certaines bornes où la loi s'efforce quelquefois en vain de l'enfermer chez des peuples moins libres ; bornes peu gênantes sans doute , puisqu'elles laissent une libre carrière au mensonge , à la calomnie , aux injures , aux sophismes , aux déclarations passionnées , aux hostilités de toute espèce contre les institutions et les gouvernements établis. D'ailleurs les crises révolutionnaires , sur cette terre promise de la démocratie , sont tellement fréquentes , que ce qui était la règle menace de devenir l'exception. Il n'y a presque pas un canton qui , dans l'espace des dix dernières années , n'ait vu surgir et subsister quelque temps des gazettes soi-disant populaires , où les passions politiques , mettant de côté toute retenue , énonçaient des principes et employaient un langage que l'on eût dit empruntés aux plus mauvais jours de la terreur.

Les institutions démocratiques sembleraient devoir fournir un correctif à la liberté illimitée de la presse , en multipliant les autres moyens de publicité et en offrant au peuple mille moyens de connaître la vérité que les journalistes lui déguisent. En effet , les assemblées de communes , de cercles , de districts ,

fréquentes dans plusieurs cantons, permettraient aux fonctionnaires qui les président, ou qui en font partie comme électeurs, comme bourgeois, comme citoyens domiciliés, de rectifier mainte erreur et de combattre maint préjugé; mais ce moyen n'est pas employé, à beaucoup près, autant qu'il devrait l'être, parce que plusieurs des fonctionnaires qui pourraient s'en servir, étant élus par ces assemblées locales, craignent d'encourir leur défaveur, et que ceux-là même qui tiennent leur pouvoir du gouvernement central ne sont que trop enclins à sacrifier leurs convictions sur l'autel de la popularité.

CHAPITRE XVII.

DES ASSEMBLÉES POPULAIRES.

Il me reste à parler de la seconde forme sous laquelle se manifestent les opinions, de cette forme que j'appelle *manifestations collectives*, et qui a joué dans les affaires de la Suisse un rôle presque aussi important que la presse périodique.

Le droit d'association n'est garanti expressément que par une seule constitution (42), et il existe dans plusieurs États, notamment à Berne, des lois qui restreignent à plusieurs égards la faculté de former des associations permanentes et agissantes, ayant un but politique ou religieux; mais il n'existe aucune loi, à moi connue, qui défende les réunions temporaires et incidentes d'un nombre quelconque d'individus convoqués d'avance et assemblés dans le but d'exprimer collectivement leur opinion sur des questions politiques. D'ailleurs cette faculté est implicitement comprise dans le droit de pétition accordé par toutes les constitutions actuelles aux citoyens et aux personnes morales légalement consti-

(42) Constitution de Bâle-Campagne, art. 4 : « La constitution garantit aux citoyens la faculté de former entre eux des associations, » pourvu qu'elles n'aient, soit dans leur but, soit dans leurs moyens, » rien de contraire aux lois, ni de dangereux pour l'État. »

tuées; seulement, comme les réunions dont je parle ne sont point au nombre de ces personnes morales, leurs pétitions n'acquièrent le caractère de manifestations collectives que par les signatures individuelles dont elles sont revêtues (43).

Quelque admirateur que l'on soit des *meetings* de l'Angleterre, quelque salulaire qu'on estime l'influence qu'ils ont exercée sur le développement des institutions politiques de ce vaste empire, on hésitera, sans doute, avant de se prononcer pour l'application d'un pareil moteur à de petites républiques telles que les cantons de la Suisse. La différence des positions est si grande, qu'elle doit frapper au premier aspect l'observateur le plus superficiel.

D'abord, de quelle nature est le gouvernement sur lequel il faut agir, et quelle résistance y a-t-il lieu d'en attendre? Là, c'est un monarque héréditaire dont le trône, solidement assis dans le pays, s'appuie sur une aristocratie matériellement et morale-

(43) Six constitutions garantissent expressément le droit de pétition aux personnes morales constituées ou légalement reconnues; savoir : celles de Zurich, art. 6; de Berne, art. 17; de Lucerne, art. 8; de Schaffhouse, art. 8; de Soleure, art. 6; et de Thurgovie, art. 10. Celle de Vaud, art. 8, s'exprime seule de manière à les exclure : « Chacun, » y est-il dit, a le droit d'adresser aux autorités constituées des pétitions » signées par une ou plusieurs personnes individuellement. » Toutes les autres se contentent de consacrer d'une manière générale le droit de pétition et d'en renvoyer, soit explicitement, soit tacitement, l'application aux lois ordinaires. .

ment puissante; ici, ce sont des magistrats électifs dont le pouvoir temporaire n'est assis que sur la base fragile d'une constitution récente, et n'a d'autre appui dans son exercice que la faveur mobile du peuple. Là, c'est un gouvernement qui dispose de forces matérielles immenses, qui a des flottes, des armées, des colonies dressées à l'obéissance passive, enfin des faveurs à distribuer, de quoi corrompre la moitié des citoyens du royaume; ici, c'est un gouvernement qui ne disposerait pas d'un écu, et, à l'exception de quelques employés subalternes nommés par lui, ne trouverait pas un homme armé pour agir contre la volonté du peuple, ou pour léser un citoyen dans ses droits.

Si maintenant nous examinons la force du moteur dans les deux cas, nous trouverons une disproportion tout aussi choquante, mais en sens inverse.

Il n'est pas plus facile en Angleterre qu'en Suisse de rassembler, sur un point quelconque du territoire, cinq mille citoyens, car la population relative est à peu près la même dans les deux pays. Or, qu'est-ce que cinq mille individus en Angleterre? A peine la quatre millième partie de la population des trois royaumes; à peine la huit centième partie du nombre des citoyens majeurs; tandis qu'en Suisse, dans les États de moyenne grandeur, ce chiffre exprime la vingtième partie de la population totale et le quart du nombre des citoyens actifs. On a vu en

Angleterre des assemblées plus nombreuses ; admettons qu'elles aient compté jusqu'à cent mille individus ; ce serait encore une fraction bien minime, à peine un quarantième du nombre total des citoyens majeurs.

Dans les États dont la population n'excède pas cent mille âmes, une assemblée populaire de mille citoyens est déjà un fait d'une certaine gravité, le symptôme d'une agitation bien plus étendue, puisqu'il faut tenir compte des absents que la timidité, la paresse et une foule d'obstacles divers ont pu détourner d'une démarche aussi publique et aussi décisive. Si les manifestations d'une telle assemblée sont hostiles au gouvernement, elles suffiront pour le renverser, tout au moins pour l'ébranler.

Voilà ce qui me frappe de prime abord dans l'application des *meetings* à la Suisse, et, en y regardant de plus près, je ne vois rien qui soit capable d'affaiblir cette première impression.

Rappelons-nous, en effet, qu'il s'agit de républiques démocratiques, dont le peuple est profondément imbu de l'idée de sa souveraineté, en possession exclusive du pouvoir constituant, et peu façonné au respect pour des formes constitutionnelles auxquelles leur instabilité n'a point permis de s'enraciner dans les habitudes nationales. Comment persuader à ce peuple que des milliers de citoyens, délibérant en plein air, ne constituent pas une assem-

blée aussi respectable et ne représentent pas aussi réellement la volonté de la nation, que les deux cents personnes qui s'assemblent dans la salle du conseil? La première assemblée, c'est le peuple lui-même; ceux qui composent la seconde ne sont que les mandataires du peuple. N'est-il pas raisonnable que le commettant, lorsqu'il juge à propos de gérer lui-même ses affaires, fasse prévaloir sa volonté sur celle de ses fondés de pouvoir?

Cependant le peuple ne se rend pas de lui-même et spontanément à de telles assemblées; il y est convoqué, dirigé, puis endoctriné par des hommes qui jouissent momentanément de sa confiance. Or, ces hommes, quels sont-ils? Ici encore nous trouvons ce défaut de garanties personnelles que j'ai déjà signalé à l'égard des journalistes. Les lois d'Athènes prononçaient la peine de mort contre l'étranger qui aurait eu l'audace d'assister à une assemblée du peuple; les lois de la Suisse permettent aux étrangers d'assembler eux-mêmes le peuple et de le haranguer.

D'ailleurs, quel que soit le but de ceux qui provoquent de telles manifestations et qui les dirigent, quelque louables que puissent être leurs intentions, ils sont obligés de flatter les instincts populaires, car c'est à ce prix seulement qu'ils obtiennent la confiance dont ils ont besoin. Ce n'est guère avec des questions abstraites qu'on parvient à remuer les masses et à détourner une foule de citoyens de leurs

occupations et de leurs habitudes ; il faut leur montrer en perspective, comme résultat de la réforme constitutionnelle ou législative en faveur de laquelle on veut les disposer, quelque avantage à obtenir, quelque passion à satisfaire. On s'adresse donc tantôt à leur cupidité, tantôt à leur jalousie des supériorités sociales de toute espèce, tantôt à leur fanatisme religieux ; on exploite leur ignorance et leurs préjugés au profit d'intérêts qui, au lieu d'être ceux du plus grand nombre, ne sont bien souvent que ceux des principaux meneurs.

C'est ainsi que les sociétés démocratiques se meuvent tour à tour dans les directions les plus opposées, sous l'impulsion de moteurs entièrement indépendants du pouvoir social, placés en dehors de l'organisme constitutionnel, et dont l'action paralyse toute l'influence que le gouvernement pourrait exercer.

Les assemblées populaires ne sont pas complètement naturalisées en Suisse ; elles n'y ont point encore pris racine dans les mœurs politiques (44). Hors les temps de crises, elles y sont rares et peu suivies. Mais la démocratie en a tiré un trop grand parti pour s'arrêter en si beau chemin. Les habi-

(44) Les plus considérables ont été celle d'Uster et celle de Kloten, qui ont accéléré et déterminé les deux révolutions qu'a subies le canton de Zurich en 1830 et en 1839. L'assemblée tenue à la Coulouvrenière, le 18 octobre 1841, a eu sa part d'influence aussi dans la révolution dont Genève déplore aujourd'hui les fatales conséquences.

tudes se formeront, et le maniement, aujourd'hui assez difficile, de cet instrument dangereux deviendra tôt ou tard un jeu d'enfant. Alors le pouvoir social se trouvera déplacé ; le gouvernement aura passé des corps constitués aux masses constituantes. Alors aussi, le régime représentatif devenant impraticable ou illusoire, il faudra convertir le fait en droit, transporter le pouvoir législatif de la Curie au Forum, et organiser partout la véritable démocratie.

*image
not
available*

SECTION PREMIÈRE.

DES CITOYENS.

CHAPITRE PREMIER.

COUP D'OEIL RÉTROSPECTIF.

Dans les républiques de l'antiquité, il existait plusieurs classes intermédiaires entre celle des citoyens et celle des étrangers. Sparte avait ses Laconiens, ses Perioekes, ses Ilotes; Rome, ses *Latini*, ses *Dedititii*, ses *Socii jure italico*; sans parler des esclaves, qui ne jouissaient d'aucune personnalité civile. Les républiques de la Suisse, jusqu'à la fin du siècle précédent, se sont montrées presque aussi avares de leur droit de cité; et cela s'explique, de même que tant d'autres faits de leur histoire, par l'origine municipale de leurs institutions.

La commune s'étant épanouie en État, ceux qui formaient la société communale devinrent les seuls membres effectifs de la société politique, et considérèrent comme étrangers à cette société les autres individus compris dans l'État. Ceux-là seuls eurent la

citoyenneté (1); ceux-ci ne conservèrent que la nationalité. Il en résulta une aristocratie, étroite sans doute et difficile à justifier sous le point de vue philosophique, mais où la qualité de citoyen était vivement appréciée de ceux qui en étaient revêtus, vivement désirée de ceux qui en étaient privés, envisagée par les uns et par les autres comme une distinction avantageuse, comme un privilège dont l'acquisition était difficile et dont l'exercice exigeait des lumières et des vertus.

Les principes démocratiques ayant fait disparaître ces catégories, on ne connaît plus en Suisse que des citoyens et des étrangers. Quiconque n'est pas étranger est citoyen; quiconque n'est pas citoyen est étranger. Ce nivellement a produit, sans contredit, un ordre social moins compliqué que le précédent; il a écarté aussi une cause de dissensions fréquentes, car, à mesure que les catégories privées de la citoyenneté croissaient en nombre et en richesses, elles s'agitaient pour obtenir leur incorporation définitive dans la société politique, et ne l'avaient pas plus tôt obtenue, qu'une plèbe nouvelle se formait à côté d'elles, qui ne tardait guère à manifester des prétentions semblables.

(1) Si ce mot *citoyenneté* (civitas, cittadinanza, citizenship, Bürgerthum) n'est pas français, il devrait l'être. *Droit de cité* ne rend pas la même idée; *qualité de citoyen* est une périphrase traînante et d'un sens trop subjectif.

Toutefois, en se recrutant ainsi de familles dont l'établissement dans le pays était plus récent, et qui ne pouvaient puiser dans leurs traditions ce vif sentiment de nationalité que les anciennes bourgeoisies s'étaient transmis de génération en génération, la société politique a subi, dans son caractère, dans ses mœurs, dans son esprit, un changement qui n'a pas toujours été favorable au développement des institutions républicaines. Ce changement continue de s'opérer dans les cantons où les étrangers forment une partie notable de la population, parce qu'il a bien fallu leur ouvrir l'accès au droit de cité, sous peine de les voir un jour dépasser en nombre la population citoyenne et devenir les maîtres par le droit du plus fort.

Il y a tel canton où l'on pourrait calculer en combien de temps la majorité des citoyens doit se composer de familles d'origine étrangère, dont l'établissement dans le pays ne remontera pas au delà d'un demi-siècle. Dans ces sociétés d'alluvion, il ne faut pas s'étonner si les traditions perdent tout leur prestige, si des institutions que les siècles avaient consolidées s'ébranlent à la moindre secousse et n'opposent, aux attaques de la démocratie, qu'une faible résistance.

CHAPITRE II.

ACQUISITION DU DROIT DE CITÉ.

La qualité de citoyen s'acquiert par la filiation ou par la naturalisation : par la filiation, pour les enfants légitimes d'un père citoyen et pour les enfants illégitimes d'une mère citoyenne.

La naturalisation est soumise à des conditions diverses dont trois seulement peuvent être considérées comme de droit commun en Suisse, savoir : l'acquisition préalable ou simultanée d'une bourgeoisie, l'assentiment du corps législatif et une prestation pécuniaire.

Les bourgeoisies sont, de tous les débris de l'ancien régime, celui qui a le mieux résisté à l'action dissolvante des principes démocratiques. Je dirai plus loin en quoi elles ont été modifiées; il suffit, pour l'objet du présent chapitre, de savoir qu'elles ont, encore aujourd'hui, le caractère de corporations fermées, comprenant tous les citoyens de l'État sans exception; en sorte que, d'un côté, les bourgeoisies sont distinctes des communes, et que, de l'autre, tout citoyen d'un canton est nécessairement bourgeois de l'une des communes de ce canton, quoiqu'il puisse, comme citoyen, appartenir à une autre commune. Il en résulte que nul ne peut acquérir la qualité de citoyen sans acquérir en même temps

celle de bourgeois d'une commune, ni obtenir cette dernière qualité sans y joindre la première. Là où les bourgeoisies ont conservé le droit exclusif de se recruter elles-mêmes, l'État ne peut adopter un étranger qu'avec l'assentiment d'une telle corporation; mais cette règle n'est point générale. Dans plusieurs cantons (1), les bourgeoisies ne sont plus libres de refuser l'admission de nouveaux membres, lorsque ceux-ci remplissent les conditions légales auxquelles cette admission est attachée.

La concession du droit de cité appartient à la législature, c'est-à-dire à la Landsgemeinde dans les démocraties pures, au Grand Conseil dans les démocraties représentatives. Cette attribution est juste: puisqu'il s'agit de faire entrer un nouveau membre dans la société politique, il semble que cette société même, ou le corps qui la représente, doivent nécessairement être consultés. Cependant il y a quelques États (2) où la naturalisation est restée dans les attributions du corps exécutif.

(1) Par exemple, celui de Vaud: « Les communes ne peuvent refuser » l'acquisition du droit de bourgeoisie..... La loi détermine la manière » dont un étranger peut être reçu bourgeois d'une des communes du » canton, et obtenir la naturalisation. » Dans les constitutions de Zurich, de Berne, etc., cette nécessité n'est imposée aux communes qu'à l'égard des citoyens déjà bourgeois d'autres communes.

(2) Constitution de Zurich, art. 81. A Genève, c'est le Grand Conseil qui concède le droit de cité; mais il ne peut l'accorder que sur la proposition du Conseil d'État. (Loi de 1843 sur la naturalisation des étrangers.)

Enfin l'étranger n'obtient la naturalisation que sous la condition de payer une certaine somme (3), soit à l'État, soit à la commune dont il acquiert la bourgeoisie; à moins que le droit de cité ne lui soit accordé gratis, en reconnaissance de services rendus, ou comme distinction honorifique.

Les princes confèrent, aux étrangers qu'ils veulent récompenser ou honorer, des dignités ou des décorations; nos républiques n'ont à offrir que leur droit de cité.

A ces conditions communes, quelques États en ajoutent d'autres qui témoignent d'une certaine jalousie, sinon fort libérale, au moins fort républicaine. Ainsi, le principe romain, que nul ne peut être citoyen de deux États, est consacré dans les cantons de Saint-Gall, de Thurgovie et du Tessin, où l'étranger qui demande la naturalisation est préalablement tenu de renoncer à tout autre droit de cité (4). Ailleurs, par exemple dans le canton de Vaud, on exige une résidence antérieure plus ou moins prolongée (5).

(3) Cette somme varie, dans chaque canton, suivant la commune où s'établit l'étranger naturalisé, et suivant d'autres circonstances dont l'appréciation est laissée, dans chaque cas individuel, au corps compétent. Quelquefois la loi fixe un maximum et un minimum.

(4) Constitution de Saint-Gall, art. 33; de Thurgovie, art. 23; du Tessin, art. 17.

(5) Cette résidence préalable est ordinairement moindre pour l'étranger qui devient propriétaire d'immeubles dans le canton.

La dernière constitution de Lucerne, seule parmi toutes celles des

Grâce à toutes ces conditions, le recrutement de la société politique, dans les cantons privés d'industrie et de commerce, s'opère trop lentement pour exercer désormais une influence appréciable sur les mœurs et sur les institutions; mais il n'en est pas de même dans ceux où l'industrie prospère et où la richesse fait naître les besoins du luxe et de la sensualité.

démocraties représentatives de la Suisse, exclut de la naturalisation tout Suisse ou étranger non catholique (art. 22).

CHAPITRE III.

DROITS ATTACHÉS A LA CITOYENNETÉ.

Les droits attachés à la qualité de citoyen sont de deux sortes; les uns politiques, les autres civils. On désigne en général sous le nom de citoyen *actif* celui qui jouit des premiers. C'est le *civis optimo jure* des Romains.

L'exercice des droits politiques, c'est-à-dire du droit électoral dans les démocraties représentatives, et de ceux qui appartiennent aux Landsgemeindes dans les démocraties pures, est subordonné à des conditions à peu près uniformes dans les divers États de la Suisse. Le citoyen actif doit être du sexe masculin; il doit avoir atteint un certain âge, qui ne coïncide pas toujours avec la majorité civile, et qui varie entre les limites extrêmes de dix-sept et de vingt-cinq ans (1); il doit de plus jouir de l'indépendance et de

(1) Échelle descendante de la majorité politique :

25 ans, Fribourg, Tessin.

24 — Argovie, Bâle-Ville.

23 — Berne, Vaud.

21 — Genève, Saint-Gall.

20 — Zurich, Lucerne, Schaffhouse, Bâle-Campagne, Thurgovie, Uri, Unterwald, Valais.

19 — Zug.

18 — Schwitz, Appenzell, Glaris.

17 — Grisons.

La moyenne serait de 20 ans, 10 mois, 8 jours.

l'honneur civils (*existimatio*), en d'autres termes, n'être point assisté publiquement, ni failli, ni sous tutelle, et n'avoir subi aucune condamnation emportant la suspension ou la privation des droits politiques (2).

Dans plusieurs cantons, l'étranger naturalisé ne devient citoyen actif qu'après un laps de temps plus ou moins long, écoulé depuis la naturalisation (3).

Quant aux droits civils attachés à la citoyenneté, ils sont indépendants des droits politiques, au moins quant à la jouissance. On peut les ranger sous quatre chefs, savoir : 1° la liberté d'établissement dans toutes les communes de l'État ; 2° le libre exercice de toute industrie licite ; 3° le droit d'acquérir des immeubles dans le canton ; 4° le droit de recourir à l'assistance légale.

La loi détermine les conditions auxquelles, dans la plupart des États, les trois premiers de ces droits peuvent être exercés par des étrangers (4).

(2) La domesticité est une cause d'incapacité politique dans plusieurs cantons : Constitution de Fribourg, art. 29 ; de Bâle-Ville, art. 29, etc. A Saint-Gall, les *vagabonds et les gens d'une inconduite notoire* sont exclus de la participation aux droits politiques. (Constitution de Saint-Gall, art. 38.)

(3) Après cinq ans dans les cantons de Schaffhouse, art. 27 ; du Tessin, art. 17, et de Vaud, art. 71.

(4) En général, les étrangers ne peuvent acquérir des immeubles qu'avec l'autorisation du gouvernement.

SECTION SECONDE.

DES COMMUNES.

CHAPITRE PREMIER.

ORIGINE ET DÉVELOPPEMENT DU RÉGIME COMMUNAL EN
SUISSE (1).

Avant que les communes, longtemps absorbées dans l'association féodale, eussent recouvré l'existence par la dissolution successive des liens qui avaient formé cette association, les villes principales de la Suisse étaient parvenues à un degré d'indépendance qui leur permettait d'acquérir et de conquérir du territoire; elles s'étaient déjà transformées de municipalités en États souverains.

Les causes bien connues de l'accélération du développement municipal dans les villes fermées ont

(1) *Bluntschli*, Staats und Rechtsgeschichte der Stadt und Landschaft Zürich; 2 Th. (1839).

Matile, Histoire des Institutions judiciaires et législatives de la principauté de Neuchâtel et de Valengin (1838).

Clavel, Essai sur les Communes et sur le Gouvernement municipal dans le canton de Vaud, 2 vol. (1827).

Stettler, Versuch einer urkundlich geschichtlichen Entwicklung der Gemeinde- und Bürgerrechtsverhältnisse im kanton Bern (1840).

*image
not
available*

on vit de telles communautés, quoique soumises à des seigneurs personnellement et réellement, conserver en partie leur organisation pendant la période qui s'écoula depuis la cessation de leur indépendance première jusqu'à leur émancipation postérieure.

Mais cette différence, très-essentielle sous le point de vue historique pour qui veut se rendre compte de l'organisation de la société pendant le moyen âge, est demeurée, sauf un petit nombre d'exceptions, sans influence notable sur les modifications qu'a subies le régime communal après le quinzième siècle, et sur les formes qui l'ont dès lors caractérisé.

Partout où la féodalité avait pénétré, sa décadence est devenue le point de départ de la renaissance des communes. Chaque seigneur avait divisé son domaine en un certain nombre de portions concédées, moyennant des cens fonciers ou des corvées et des prestations en nature, à des serfs et à des censitaires, auxquels il avait accordé en outre, sur ses pâturages et ses forêts, des droits de parcours et d'affouage proportionnés à l'étendue des terres concédées et du lot de chaque cultivateur. A mesure que la population s'augmenta, les domaines se subdivisèrent de plus en plus; les habitations plus rapprochées formèrent des hameaux, et, la jouissance du domaine indivis constituant un intérêt commun pour tous les habitants de chaque hameau, la commune ne tarda guère à s'organiser. Cet intérêt commun était

le germe du régime communal ; pour féconder ce germe, il ne fallait plus que l'émancipation des individus et la personnification du corps moral.

A l'époque de la réformation ce progrès avait été opéré presque généralement en Suisse, en particulier sous la domination des villes, et le domaine direct du seigneur soit sur les portions de sol formant le lot de chaque famille, soit sur les terres indivises dont la jouissance constituait le lien communal, n'était plus représenté que par des prestations pécuniaires, là où il n'avait pas été confondu avec le domaine utile des possesseurs par voie de rachat, de concession ou d'usurpation.

Aussi voit-on poindre vers cette époque les premières formes d'un gouvernement communal dans les campagnes. Ce premier embryon de gouvernement est d'abord à peine vivant, à peine reconnaissable : c'est un chef, non encore électif, mais choisi par le seigneur pour exercer la police locale, percevoir les revenus et administrer quelquefois la basse justice. Puis, à mesure que la communauté s'affranchit, à mesure qu'elle voit augmenter le nombre de ses hommes libres, l'administrateur se détache de la personne du propriétaire féodal, pour se rattacher à la commune dont il gérera le bien commun et qui sera enfin appelée à l'élire, avant même qu'il ait entièrement cessé de remplir quelques fonctions dans l'intérêt du seigneur.

*image
not
available*

tend à la jouissance du bien communal et au droit de suffrage dans l'assemblée communale.

Les progrès de la population, de l'industrie, de la richesse, et par conséquent aussi de la circulation, devaient exercer sur cet état de choses une influence générale, indépendante de celle de la réforme religieuse. Et d'abord, il est évident que la jouissance des biens communaux devenus la propriété des communes devait se diviser avec l'accroissement des familles, en sorte que la part des individus se trouvait de plus en plus réduite. Ensuite, les communes, autrefois exclusivement composées de possesseurs du sol qui ne quittaient leur village que pour le service militaire et y rentraient bientôt, se peuplèrent insensiblement d'artisans, de nouveaux venus, qui s'y établissaient avec l'autorisation du seigneur, et qui, bien que privés, s'ils ne devenaient pas propriétaires, de toute participation à la jouissance des biens communaux, ne tardèrent point à vouloir entrer en partage des autres droits qu'emportait la qualité de membre de la commune.

Ainsi se forma, dans les communes tant rurales qu'urbaines, ce second élément de population, les *advena* ou *manants* (2), dont le chiffre finit, au moins dans les villes, par dépasser celui des bourgeois (3). Alors on commença, dans les campagnes, à

(2) *Beisassen* et *Hintersassen* dans la Suisse allemande.

(3) Surtout dans les capitales des cantons. Ainsi, à la fin du siècle

se servir de ce terme de *bourgeois*, jusque là inutile et inusité, pour désigner les individus qui avaient seuls droit à la jouissance des propriétés communales, et qui seuls formaient le corps moral auquel ces propriétés appartenaient. Alors, aussi, se manifesta et se développa, dans les communes, cet esprit d'exclusion, auparavant inconnu, qui devait conduire au système des bourgeoisies fermées et personnelles.

Une fois que les bourgeoisies sont fermées, il est difficile qu'elles ne deviennent pas personnelles. Lorsqu'on cesse d'attacher le droit de bourgeoisie au fait de la possession et de l'accorder à quiconque acquiert une possession, il est évident qu'on l'attache, par cela même, à la personne. Dès lors ce droit se transmet, devient héréditaire, puis indépendant même du domicile que choisit celui qui en est revêtu.

Deux causes qui agirent à l'époque de la réformation accélérèrent beaucoup ce changement.

Les écoles où se faisait l'instruction tant secondaire que primaire avaient été jusqu'alors entre les mains du clergé, qui n'avait pourvu que très-incomplètement à un besoin dont il méconnaissait l'importance. La réforme, qui était un appel à la raison humaine, devait diriger ses premiers efforts vers les

dernier, Berne, sur 13,000 habitants, comptait à peine 3,000 bourgeois.

progrès de cette raison, accorder ses premiers soins à l'instruction du peuple ; mais les gouvernements de la Suisse, embarrassés d'une foule d'attributions diverses, ne se faisant pas d'ailleurs une idée nette des avantages de la centralisation, chargèrent les communes de pourvoir à l'établissement et à l'entretien des écoles, ainsi qu'à l'administration scolaire en général.

D'un autre côté, les gouvernements réformés s'emparèrent des biens de tous les couvents sécularisés, en consacrèrent une partie à aider les communes, dans leurs nouveaux besoins, par des concessions de fonds ou des allocations de revenus, employèrent le reste à former des établissements de bienfaisance et à pourvoir au maintien du clergé protestant et des nouvelles églises, mais laissèrent sans ressources, au premier moment, ces nombreux indigents auxquels les couvents avaient fourni auparavant une assistance régulière, et qui, obligés de se livrer à la mendicité, remplirent alors la Suisse du spectacle de leur misère et de leur dénûment. Toutes les assemblées fédérales, pendant cette période, retentissaient de plaintes au sujet de la foule toujours croissante de mendiants qui encombraient les routes et inondait les villes. Ces plaintes engagèrent enfin la diète, réunie à Baden, en 1551, à consacrer le principe que chaque localité serait tenue d'entretenir ses pauvres ; principe que les cantons appliquèrent avec

plus ou moins de rigueur, et qui, complété par leurs lois spéciales et par la coutume, a produit l'état actuel du paupérisme en Suisse, c'est-à-dire un système de charité légale en vertu duquel chaque commune, exclusivement chargée de l'entretien de ses bourgeois pauvres, est autorisée à expulser de son territoire, ou à laisser du moins sans assistance, tous les indigents qu'elle ne reconnaît pas comme bourgeois (4).

L'administration scolaire, les nouvelles charges qu'elle imposa, la nouvelle importance qu'elle donna aux fonctions municipales, les nouvelles sources de revenus qui furent créées pour y pourvoir, enfin, surtout, l'obligation imposée aux communes d'assister leurs bourgeois indigents, devaient porter au plus haut degré l'esprit exclusif dont elles étaient animées, en accroissant la somme des avantages attachés à la jouissance du droit de bourgeoisie, et en intéressant les communes soit à ne pas augmenter le nombre de leurs bourgeois, soit à ne pas reconnaître facilement la qualité de bourgeois chez ceux qui s'en disaient revêtus.

En même temps, le recours en assistance, accordé

(4) Le système du *domicile de secours* a produit en Suisse les mêmes résultats qu'en Angleterre, sauf les différences provenant des mœurs et des institutions républicaines. Voyez, relativement à ces résultats et au système qui les a produits, l'ouvrage classique de M. Naville sur *la Charité légale*.

à tous les indigents contre la commune dont ils ressortissaient, acheva d'ôter au droit de bourgeoisie tout caractère de réalité, la qualité de bourgeois dans les ressortissants indigents ne pouvant être que le résultat de leur origine, non d'aucune possession. Cette qualité devint donc entièrement personnelle; on vit des bourgeois la conserver quoique établis dans une autre commune (5), et des individus acquérir et cumuler dans leur personne la bourgeoisie de plusieurs communes; on vit même se former des corporations bourgeoises sans territoire, telles qu'il en existe encore dans plusieurs cantons (6).

Cependant les conditions auxquelles l'acquisition de la bourgeoisie était attachée devenant de plus en plus difficiles à remplir, pendant que la population, la circulation et l'affluence dans les villes et les bourgs allaient croissant, il en résulta non-seulement que la classe des non-bourgeois, établis dans les communes et payant les taxes de domicile, devint de plus en plus considérable, mais qu'il se forma diverses classes de bourgeois ayant des droits moins étendus les uns que les autres (7).

(5) On les appelait bourgeois *forains*.

(6) Par exemple, dans le canton de Vaud (constitution, art. 16); voyez la note C de l'appendice.

(7) Ces classes intermédiaires entre les citoyens et les étrangers portaient différents noms, tels que ceux de *natifs*, de *petits bourgeois*, de *demi-bourgeois*, etc.

Les biens à la disposition des communes se distinguaient aussi par leur origine en diverses classes :

Il y avait d'abord les biens de corporation, c'est-à-dire ce domaine indivis, primitivement attribué, quant à la jouissance, aux possesseurs du sol, puis devenu la propriété exclusive de cette personne morale qui s'était composée de leurs descendants et des nouveaux bourgeois admis sans restriction.

Il y avait ensuite les biens à destination particulière, qui avaient été alloués aux communes pour subvenir aux divers besoins locaux de la police, des écoles, du culte et des pauvres.

Il y avait enfin des taxes prélevées sur les domiciliés à divers titres, et des impôts que les communes, en cas d'insuffisance de leurs autres biens, étaient autorisées à lever sur leurs ressortissants.

Ces différentes sources de revenus n'appartenaient pas toujours à la même personne morale, et le gouvernement communal chargé de les administrer ne se confondait pas toujours avec celui qui représentait la bourgeoisie et qui administrait les biens de la corporation. En particulier, les fonds alloués pour l'instruction et les revenus primitivement concédés aux églises par les seigneurs qui les avaient fondées ne se trouvèrent pas invariablement attribués aux communes proprement dites. Une même école ou une même église, un seul fonds scolaire ou ecclésiastique servait souvent aux habitants de plusieurs

communes; il n'y avait pas identité entre la commune civile et la paroisse ecclésiastique ou scolaire. A cet égard, comme aussi à l'égard des formes sous lesquelles se manifestait la volonté communale, il existait en Suisse une très-grande variété, et ce serait une entreprise vaine et oiseuse que celle de ramener tous ces faits divers à un seul système, ou de les coordonner de manière à donner une idée de l'ensemble. Les caractères communs qui attestent l'action uniforme de causes générales, et qui ont servi de points de départ à une transformation ultérieure, doivent seuls attirer notre attention; or, il y en avait deux principaux, savoir : 1° l'inadmissibilité des simples domiciliés à l'exercice de toute fonction municipale et de tout droit de suffrage communal; 2° l'existence de corporations fermées, qui étaient exclusivement propriétaires d'une partie des biens communaux, sans être obligées de les employer en totalité à des dépenses communales.

C'était là ce qui caractérisait en Suisse, jusqu'à la fin du siècle dernier, le régime communal, régime essentiellement aristocratique de même que celui qui avait prévalu dans l'État. L'État, en effet, n'offrait qu'une application exagérée de ce système, la commune de la ville souveraine ayant été reconnue propriétaire de tout le territoire de l'État, et ses autorités municipales étant devenues celles de l'État, ainsi qu'on l'a vu dans l'introduction de cet ouvrage.

La révolution de 1798 devait altérer les bases de ce système, aussi bien dans la commune que dans l'État. Son principe dirigeant, que les droits politiques ne sont point des droits positifs qui aient besoin d'être acquis par des actes formels ni constatés par des titres, mais des droits naturels qu'emporte la seule qualité d'homme appartenant à une certaine société, ce principe, dis-je, appliqué aux communes, y donna naissance à un nouveau système aussi différent de celui des bourgeoisies fermées que de l'ancien système germanique, et dans lequel l'exercice des droits communaux fut attaché non exclusivement à la propriété, non exclusivement à la personne, mais au domicile, c'est-à-dire à un fait à la fois personnel et territorial.

CHAPITRE II.

COMMUNES ET BOURGEOISIES.

Le principe nouveau introduit par la révolution dans le régime communal de la Suisse pouvait se formuler ainsi : tout citoyen suisse est membre de la commune de son canton dans laquelle il se trouve domicilié; il y exerce les mêmes droits, il y supporte les mêmes charges que le bourgeois; il y jouit sans conditions des avantages autrefois exclusivement attachés à la qualité de bourgeois; il y est éligible aussi bien qu'électeur à toutes les fonctions communales.

Cependant, comme les biens de corporation des bourgeoisies avaient acquis, ainsi qu'on l'a vu, le caractère de véritables propriétés privées, dont le fonds appartenait à la personne morale et la jouissance, en partie du moins, aux individus, la révolution respecta ces droits qu'elle n'aurait pu fouler aux pieds sans péril; en conséquence, la loi du 13 novembre 1798, après avoir statué que chaque commune aurait une assemblée communale composée de tous les citoyens actifs établis dans la commune, et que cette assemblée élirait dans son sein l'administration locale ou *municipalité*, accorda aux bourgeois, propriétaires exclusifs des biens de corpo-

*image
not
available*

tie à titre de bien des pauvres ; le reste avait été administré jusqu'alors exclusivement par son conseil et par ses magistrats, sans aucune participation des domiciliés non-bourgeois. Or, la bourgeoisie étant réduite, d'après la loi nouvelle, à s'occuper désormais uniquement de l'administration de son patrimoine et de ses pauvres, tandis que la nouvelle autorité était chargée de toutes les autres branches d'administration municipale, c'est-à-dire de la police, de l'instruction primaire, des constructions, etc., il devenait absolument nécessaire de partager les biens communaux, afin d'attribuer à la commune entière ceux auxquels la corporation n'avait pas un droit exclusif, ou dont les revenus, ayant été appliqués déjà auparavant aux dépenses communales, constituaient une des ressources indispensables et ordinaires du conseil municipal.

Ce partage, qui présentait de grandes difficultés, parce que les différentes espèces de biens avaient été longtemps confondues sous une même administration, fut opéré par diverses lois, soit du gouvernement helvétique, soit des États, non sans faire naître beaucoup de conflits, non sans occasionner bien des frottements hostiles entre les deux autorités que l'on avait mises en présence dans chaque commune, et dont l'une avait à ordonner les dépenses, tandis que l'autre percevait souvent tout le revenu destiné à y pourvoir.

L'Acte de médiation ayant rendu aux cantons leur souveraineté et leur autonomie intérieure, plusieurs s'empressèrent d'abolir cette double représentation que les lois de la république helvétique avaient introduite dans les communes, et de rendre aux bourgeoisies la gestion des affaires communales. Mais les révolutions de 1830 ont consacré de nouveau le régime démocratique dans les communes, et comme la démocratie en Suisse a toujours professé, au moins en principe, le respect de la propriété, la plupart des constitutions nouvelles reconnaissent expressément l'existence des corporations bourgeoises et le droit exclusif, pour ces corporations, d'administrer les biens dont elles sont reconnues propriétaires.

Ainsi, dans les États de Berne, de Lucerne, de Saint-Gall, de Glaris, de Thurgovie, de Zurich (2), etc., nous voyons, à côté de la commune politique, nommée quelquefois commune *constitutionnelle* ou commune *municipale*, et qui comprend tous les citoyens actifs et domiciliés dans l'étendue de cette unité territoriale, une ou plusieurs espèces de communautés, sous les noms de *commune locale*, de *commune civile*, de *commune scolaire*, de *paroisse*, etc., ayant le droit d'élire, pour la gestion de leurs intérêts de corpo-

(2) Constitution de Berne, art. 93 et suiv.; de Saint-Gall, art. 83 et 86. — Loi de Saint-Gall, du 29 septembre 1831, sur l'organisation des communes. — Constitution de Lucerne, art. 80 à 83. Voyez les constitutions de ces trois cantons dans l'appendice à la fin du second volume.

ration et pour l'administration de leurs biens particuliers, un conseil administratif, pris exclusivement parmi les membres de la corporation (3).

Quelques États cependant ont évité cette double représentation, ou plutôt cette scission de la représentation communale, en statuant que le conseil communal serait toujours, aux deux tiers ou aux trois quarts, formé de bourgeois, et en confiant au corps ainsi composé l'administration des biens même de la corporation et de la bourse des pauvres, sans préjudice des droits exclusifs assurés sur le revenu de ces deux sortes de biens aux seuls bourgeois (4).

Ce maintien des bourgeoisies comme corporations fermées a produit d'importants résultats, en particulier celui d'affaiblir les communes politiques dans leurs rapports avec le gouvernement central, cha-

(3) Voyez la note D de l'appendice.

§ (4) Constitution d'Argovie, art. 82 : les bourgeois doivent former les deux tiers au moins du conseil municipal. — Constitution de Vaud, art. 61 et 91 : les bourgeois doivent former les deux tiers du *conseil général* dans les communes de 600 âmes et au-dessous. En outre, dans toutes les communes, les bourgeois doivent former les trois quarts au moins soit du *conseil communal*, si la commune a plus de 600 âmes, soit de la *municipalité*. En Valais, l'*assemblée primaire* de chaque commune, qui élit les diverses autorités communales et qui exerce le *referendum*, doit se composer, pour les trois quarts au moins, de bourgeois. Constitution du Valais, art. 49; voyez cette constitution dans l'appendice à la fin du tome II. — En Thurgovie, le président et la moitié au moins du conseil communal doivent être bourgeois, dans les communes municipales où les non bourgeois forment la moitié ou plus de la moitié de la population. Constitution de Thurgovie, art. 155.]

cune d'elles se trouvant divisée en deux sociétés distinctes dont l'une a des privilèges qui n'appartiennent point à l'autre. Là où la classe privilégiée jouit, en outre, d'une représentation séparée, des conflits s'élèvent parfois entre les deux autorités, conflits dont la possibilité suffirait seule pour maintenir les deux classes en défiance l'une à l'égard de l'autre. Le gouvernement municipal se voit ainsi privé de la force qu'il puiserait dans son unité, dans la fusion de tous les intérêts communaux. D'ailleurs, tout citoyen étant nécessairement bourgeois d'une commune, la classe des domiciliés se trouve divisée elle-même et détachée des intérêts de la commune par les intérêts de bourgeoisie propres à chacun des individus qui la composent.

Lorsqu'on voit combien est faible, dans les démocraties représentatives de la Suisse, le corps exécutif central, grâce à l'exiguité de sa sphère d'action et à son organisation constitutionnelle, on s'étonne que la décentralisation administrative n'y ait pas fait plus de progrès, ou que, là où elle en a fait de notables, elle n'ait pas entièrement annulé le pouvoir du corps exécutif. Ce phénomène est certainement dû en grande partie à la cause que je viens de signaler, à la dispersion du pouvoir municipal. Avec des communes composées d'éléments parfaitement homogènes et gouvernées chacune par un seul corps, représentant unique de tous les intérêts municipaux,

plusieurs cantons courraient le risque de devenir bientôt des confédérations de communes, comme celui des Grisons; et cela, nonobstant leur tendance générale à la centralisation législative. Des progrès ont déjà eu lieu dans ce sens, ainsi qu'on le verra plus loin.

Cette dispersion du pouvoir municipal produit surtout son effet dans les cantons où la commune politique, récemment circonscrite, n'est qu'une aggrégation artificielle de communes locales, et où, par conséquent, toutes les traditions et les souvenirs se trouvent concentrés dans la commune locale qui, n'ayant d'autres attributions que celle d'administrer ses revenus, ne saurait jouer un rôle politique, tandis que la commune politique, avec ses attributions importantes, n'a rien qui la distingue des autres divisions territoriales, c'est-à-dire du cercle et du district, si ce n'est qu'elle leur est subordonnée en pouvoir autant qu'inférieure en étendue.

La division en districts avait été introduite par les constitutions et les lois de la république helvétique, en même temps que la division en cercles. Cette dernière, supprimée dans quelques États, s'est maintenue dans les autres comme fractionnement électoral; mais la première a subsisté partout comme principale division administrative et judiciaire.

Dans plusieurs cantons l'importance du district a été croissant aux dépens de celle de la commune po-

litique; c'est ce qui est arrivé notamment là où cette division était tracée d'avance par la nature même ou par des données historiques. A Schwitz, par exemple, ces deux éléments ayant concouru à la circonscription du district, il est devenu la seule unité politique territoriale. Ce canton n'est à vrai dire qu'une confédération de districts qui tous ont leur gouvernement complet organisé sur le modèle du gouvernement central (5). La Landsgemeinde cantonale et les autorités nommées par elle maintiennent seules à grand'peine l'unité de l'État, sans cesse menacée, sans cesse prête à se rompre au moindre choc des intérêts locaux.

Dans un pays coupé de montagnes et de rivières, comme la Suisse, les divisions territoriales étaient le plus souvent indiquées par la nature, et le fractionnement politique devait, en suivant le fractionnement naturel du sol, se trouver d'accord par cela même avec les habitudes et avec les intérêts que ce dernier avait créés, en un mot avec les données historiques. Aussi le district, quoique cette double coïncidence ne se rencontre point partout au même degré qu'à Schwitz, est-il généralement populaire et

(5) Chacun des sept districts a sa landsgemeinde, son simple et son triple conseil, son tribunal, sa justice de paix, et en outre son landamman, son statshalter et son trésorier, exactement comme le canton. Constitution de Schwitz, art. 102 à 143. Voyez cette constitution dans l'appendice à la fin du tome II.

fortement constitué; c'est, parmi les innovations du siècle, une de celles qui se sont le mieux naturalisées.

Mais plus le district acquiert d'importance et devient populaire, plus s'efface la commune politique. Les autorités de district sont les leviers par lesquels le gouvernement central exerce encore une certaine action sur les moindres unités territoriales. Le district est la sphère dans laquelle les intérêts locaux viennent en contact avec l'intérêt général, et transigent entre eux et avec lui. L'organisation et les attributions des autorités de district offraient donc un des problèmes les plus importants que les législateurs suisses eussent à résoudre.

CHAPITRE III.

ORGANISATION COMMUNALE.

Si les formes démocratiques peuvent être appliquées quelque part sans inconvénient et sans danger, c'est dans le gouvernement des communes. Les intérêts locaux sont de ceux que les masses comprennent; les questions que ces intérêts font naître sont en général de celles que le peuple est capable de traiter, parce qu'il en connaît les éléments, et parce que la solution qu'elles reçoivent doit avoir une influence immédiate sur son bien-être. D'ailleurs, cette solution devant toujours se rattacher à des principes généraux posés par les lois de l'État, il ne s'agit guère pour la commune que de sanctionner l'application qui a été faite de ces lois, d'après les besoins de la localité, par les autorités communales. Enfin l'élection de ces autorités, étant faite par un collège unique, peut toujours être l'expression vraie du vœu de la majorité. Il n'y a point lieu ici à ce fractionnement de l'élection qui a pour effet de vicier le système représentatif dans son principe et de faire du suffrage universel une déception.

La démocratie s'introduit-elle dans le gouvernement de l'État même? J'y vois un motif de plus pour désirer qu'elle soit, et surtout qu'elle ait été aupara-

vant dans les communes; car le gouvernement des intérêts locaux devient alors comme une école préparatoire où le peuple se forme à l'exercice de la souveraineté, s'accoutume aux formes et aux garanties dont cet exercice doit être entouré, apprend enfin à connaître soit ses propres intérêts, soit les hommes qui sont capables de le représenter dans la législature de l'État.

On pourrait croire aussi que des citoyens appelés à prendre une part active au gouvernement de leur commune seront moins disposés à se passionner sur des questions d'intérêt général et à devenir les instruments des partis politiques; mais je dois convenir que l'expérience, au moins en Suisse, n'est pas favorable à cette supposition.

La démocratie communale est établie dans la plupart des États; d'abord dans les démocraties pures, puis dans bon nombre de démocraties représentatives (1), où l'on reconnaît comme autorité suprême de la commune politique, en ce qui touche les affaires municipales, l'assemblée générale de tous les citoyens domiciliés dans la commune.

(1) Notamment Zurich, Saint-Gall, Argovie, Thurgovie, le Valais, les Grisons. Dans le canton de Vaud, cela n'est vrai que des communes dont la population ne dépasse pas 600 âmes; les autres ont un régime représentatif. L'assemblée de tous les citoyens n'y exerce que des fonctions électorales; elle nomme un *conseil communal* auquel seul est confié l'exercice du pouvoir municipal. Constitution de Vaud, art. 61, 63 et 88.

Un conseil communal, élu par la commune, est chargé de préparer et de proposer tous les projets d'arrêtés sur lesquels la commune devra statuer, puis de les exécuter, d'administrer les biens communaux, d'inspecter les tutelles et d'exercer certaines fonctions exécutives par délégation du gouvernement central.

La même organisation est appliquée aux diverses espèces de communes locales ou de bourgeoisies, avec cette différence qu'ici l'assemblée communale et le conseil ne peuvent être composés que de bourgeois, et les attributions de ces corps sont bornées à la gestion et à l'emploi des biens de la corporation (2).

(2) La commune politique n'est pas toujours propriétaire de biens communaux, mais elle peut en acquérir. Au reste, la compétence respective des deux espèces de communes est souvent déterminée d'une manière tellement vague par la loi, que des questions et des conflits s'élèvent fréquemment. Ainsi, l'art. 43 de la loi de décembre 1833 sur l'organisation municipale du canton de Berne confie expressément aux bourgeoisies (*burgergemeinden*) la gestion des *affaires locales*, outre l'administration des pauvres, des tutelles et des biens communaux, et l'art. 50 les appelle à délibérer sur la fondation d'églises et d'écoles locales, attributions qui empiètent évidemment sur celles que l'art. 23 de la même loi confère aux communes politiques (*Einwohnergemeinden*). Dans le canton de Zurich, les communes civiles et les paroisses, ecclésiastiques ou scolaires, ne s'occupent que de la gestion des biens qui leur appartiennent; mais l'autorité (*vorsteherchaft*) de la commune civile peut être chargée, par délégation de la commune politique, de certaines branches de la police locale (loi du 18 décembre 1833 sur l'organisation et l'administration des communes civiles, §§ 1 et 6). Dans le canton de Saint-Gall, les attributions de la commune locale

En tête de la commune est un fonctionnaire, l'*Amman*, qui remplit quelquefois en même temps les fonctions de président de la commune, et qui est nommé dans certains cantons par l'assemblée communale, dans les autres par le corps exécutif central ou par le collège électoral du district (3).

La compétence des autorités communales est répartie entre elles d'une manière très-peu uniforme. En général l'*Amman* n'est ni exclusivement un officier du gouvernement, ni exclusivement un magistrat municipal, mais il réunit en sa personne ces deux qualités, comme les maires en France et les syndics en Savoie. Les fonctions du conseil communal changent aussi de nature suivant qu'il est le corps représentatif de la commune ou qu'il est subordonné à une assemblée communale. Enfin la compétence absolue, qui se répartit entre ces diverses autorités, n'est point partout la même.

Toutefois il est évident que la tendance générale est vers une organisation démocratique des gouvernements communaux et vers une extension progressive de leurs attributions.

Sous le point de vue purement formel, le système

(Ortsgemeinde) et de son conseil (*verwaltungs-rath*) sont relatives uniquement à l'administration de ses biens et soigneusement énumérées, ainsi que de celles de la commune politique, dans la loi du 29 septembre 1831, qui est une des plus complètes de la Suisse en cette matière.

(3) Voyez la note E de l'appendice.

actuel, tel qu'on le trouve établi dans les cantons de Zurich, de Lucerne, d'Argovie, de Thurgovie, de Saint-Gall, et surtout dans les petits cantons, se rapproche du régime municipal primitif, antérieur à l'invasion de la féodalité. Une assemblée générale élit toutes les autres autorités et décide les questions importantes; un conseil communal administre, prépare les projets d'arrêtés, gère les biens, fait les règlements d'exécution; enfin un chef exerce les fonctions d'agent exécutif proprement dit. Cette organisation s'est établie d'elle-même à la renaissance des communes, elle s'est conservée intacte; depuis lors dans les petits cantons, elle s'est reproduite dans les autres après les dernières révolutions, parce qu'elle répond aux besoins de toute société démocratique. La volonté générale ou le souverain, puis le conseil, puis l'action, voilà les trois éléments, les trois pièces nécessaires dans lesquelles se décompose le gouvernement de la démocratie. Le peuple en masse ne peut ni agir ni délibérer; il lui faut deux organes différents: l'un collectif pour la délibération, l'autre individuel pour l'action.

Il va sans dire au surplus que la commune, outre son Amman, a souvent des fonctionnaires spéciaux, notamment un trésorier, un percepteur et un secrétaire, tous subordonnés au conseil communal (4).

(4) Tels sont encore, dans le canton de Glarus, le baillif (*tagwen-*

Quant à la compétence absolue des autorités communales, elle s'est considérablement accrue depuis les dernières révolutions, et tend à s'accroître avec les progrès de la démocratie. Cependant il existe encore à cet égard des différences et des contrastes qui ne s'effaceront que lentement. Ainsi, dans les États de Saint-Gall et de Glarus, les autorités communales sont chargées de toutes les branches de la police tant administrative que judiciaire, de la plupart des fonctions de juridiction non-contentieuse, de la répartition et de la perception de tous les impôts. Là, ces autorités forment le dernier rayon de l'autorité centrale; ce sont les communes qui prêtent leurs employés au gouvernement cantonal; la décentralisation administrative est à peu près complète.

A Genève, au contraire, les autorités de la commune n'ont que des attributions strictement municipales; les maires, qui réunissent à leurs fonctions municipales des fonctions de police administrative et de police judiciaire, sont des agents directs du gouvernement cantonal, nommés et pouvant être révoqués par lui; la centralisation administrative y est donc poussée fort loin.

vogt) chargé de la comptabilité communale, sous l'inspection du conseil communal; dans le canton de Saint-Gall, les curateurs (*Pflegers*) que le conseil administratif des communes locales prépose à l'administration de certains fonds communaux ayant une destination spéciale; dans presque tous les cantons, les juges de paix, les conciliateurs (*Vermittlers*), etc.

Entre ces termes extrêmes se placent la plupart des cantons occidentaux, avec une grande variété de nuances (5).

En général la tendance vers les formes démocratiques et vers la décentralisation s'est manifestée avec plus de force dans la Suisse orientale, ou des *Allemanni*, que dans la Suisse occidentale, ou des *Bourguignons*. Par une suite des institutions primitives et de la manière d'agir des deux peuples conquérants, grâce aussi à des circonstances et à des événements qu'il serait hors de mon sujet d'exposer en détail, le régime féodal a pesé moins uniformément et s'est dissous plus promptement chez les Suisses de la partie orientale. J'ai déjà eu l'occasion de rappeler que la renaissance et le développement des communes y avaient été plus précoces.

Le progrès dans le sens démocratique n'en est pas moins inévitable chez les États occidentaux. En effet, les agents subordonnés que le gouvernement central entretient dans les communes pour l'exécution des lois s'y trouvent dans une position désavantageuse vis-à-vis des autorités locales, élues par les citoyens de la localité, et investies de la confiance populaire. D'ailleurs les raisons d'économie, la rareté des hommes zélés et capables, le peu d'attrait des fonctions exécutives subalternes, amènent pres-

(5) Voyez la note F de l'appendice.

que nécessairement le cumul de ces fonctions avec celles du gouvernement communal. Or, une fois ce cumul accompli, comme il répugne aux principes de la démocratie, et même à ceux du régime représentatif, que les fonctionnaires municipaux soient élus par le gouvernement central, les principes ne tardent guère à triompher d'une anomalie dont il est facile d'exagérer les inconvénients et de dissimuler les avantages aux yeux de la masse ignorante qui impose la loi. On a déjà proposé, à Genève, d'attribuer la nomination des maires aux électeurs communaux ou aux conseils municipaux; ce serait un pas immense vers la décentralisation; mais la véritable portée d'un tel changement ne saurait être comprise que par les esprits éclairés, c'est-à-dire par le petit nombre.

Là où les bourgeoisies fermées ont été maintenues, c'est-à-dire presque dans toute la Suisse (6), principalement là où ces bourgeoisies ont une administration distincte, l'affaiblissement qui en résulte pour les communes politiques viendra en aide au corps exécutif central, et le préservera de cette nullité absolue dont il se verrait menacé par la décentralisation administrative.

(6) A l'exception de Genève où la constitution ne reconnaît qu'une seule espèce de citoyens actifs dans chaque commune, celle des individus qui sont propriétaires, ou nés et domiciliés, ou domiciliés depuis six ans dans la commune (Constitution de Genève, art. 83).

SECTION TROISIÈME.

DES ÉGLISES CONSTITUÉES.

Le schisme du seizième siècle a produit en Suisse des résultats qu'il ne pouvait produire nulle part ailleurs, et qui s'aperçoivent non-seulement dans les rapports mutuels des divers États, mais encore dans leur vie intérieure et dans leurs institutions cantonales.

Deux églises ennemies se trouvent là en présence, l'une et l'autre constituées, l'une et l'autre protégées par les gouvernements, et se partageant le territoire helvétique de telle sorte, que ce qui manque à l'une en population est amplement compensé par des moyens d'action que l'autre n'a pas. Les catholiques sont aux réformés dans le rapport de deux à trois; cependant les catholiques ont en diète dix voix et demie, et leur église militante est à celle des réformés dans le rapport de trois à un (1).

Je parlerai d'abord de l'Église romaine, qui est la plus ancienne et aussi, politiquement parlant, la plus importante; mais, avant d'exposer les rapports de cette Église avec l'État, je dois faire connaître l'or-

(1) Voyez la note G de l'appendice.

ganisation qu'elle a reçue en Suisse, rappeler le caractère et les tendances générales que lui imprime partout sa constitution hiérarchique, et retracer en peu de mots l'histoire des modifications que cette constitution a subies dans les cantons catholiques.

Est-il besoin d'avertir le lecteur que je traite ce sujet délicat sans aucune préoccupation exclusive? Le culte et le clergé, lorsqu'on envisage l'un comme la forme extérieure sous laquelle se manifestent les croyances, l'autre comme un organisme destiné à diriger le culte et à satisfaire les besoins religieux des peuples, sont, autant que les croyances mêmes, dignes de respect. Mais le culte s'accomplit à l'aide de moyens matériels, et le clergé auquel sont confiés ces moyens, le clergé qui dispose en outre des moyens spirituels, se compose d'hommes sujets à l'erreur et aux passions; il forme une association permanente, exposée, comme toute association humaine, à se méprendre sur son but ou sur les moyens de l'atteindre, et à recevoir de sa propre organisation certaines tendances vicieuses en principe, ou funestes par leurs résultats. Or, c'est l'Église comme société humaine dont je dois m'occuper ici, et je n'ai à l'étudier que dans son but humain, dans son action politique, non dans son but religieux ni dans son action spirituelle.

CHAPITRE PREMIER.

ORGANISATION DE L'ÉGLISE ROMAINE.

L'Église romaine, et ceci la caractérise éminemment, a des organes qu'elle ne s'est pas donnés elle-même, un clergé dont la mission ne vient d'aucun prince ni d'aucun peuple de la terre, mais de Dieu même, qui, l'ayant conférée immédiatement aux premiers évêques, leur a délégué en même temps le pouvoir de la transmettre à d'autres. La mission apostolique se perpétuant ainsi par un acte purement volontaire de ceux qui l'ont déjà reçue, il en résulte que le clergé catholique est une société fermée, entièrement distincte de l'Église qu'elle dirige, entièrement séparée de l'État dont ses membres font partie, entièrement indépendante de l'une et de l'autre dans le domaine des croyances et du culte. C'est là que gît en grande partie le secret de sa force. Par là s'explique ce caractère d'universalité que l'Église romaine s'est arrogé, qu'elle a su maintenir intact jusqu'à présent, et qui la distingue de toutes les autres églises. Le corps qui la représente est seul apte à la représenter, puisque ses membres sont désignés à cet effet par le Saint-Esprit, et ce corps n'est d'aucun pays, d'aucun temps, d'aucune nation en

particulier. L'Église catholique embrasse le monde et n'est contenue entière dans aucun lieu, dans aucune contrée. Son organisme est antérieur et supérieur à celui de tous les États actuels ; il en est indépendant ; il a son but à lui, qui n'est jamais renfermé dans les limites de l'État et à l'égard duquel l'État ne sert que d'instrument.

Les États catholiques traitent donc avec l'Eglise comme avec une puissance extérieure à eux, et règlent par des conventions leurs rapports avec elle ; mais si l'Église fait de telles conventions avec les grands États, et si elle reconnaît les droits et l'indépendance qu'ils s'attribuent en matière d'organisation et de discipline ecclésiastiques, c'est que ces États ont la force nécessaire pour soutenir leurs prétentions et pour se faire craindre de l'Église. Sa position était bien différente à l'égard d'un petit État, comme la Suisse, qu'affaiblit encore le défaut de cohésion de ses diverses parties. Aussi l'Église a-t-elle rarement consenti à ce que ses rapports avec la confédération et avec les cantons fussent réglés par des concordats ou par des lois générales. Les questions même d'organisation ne se décident qu'après des luttes pénibles, dont l'issue est presque toujours favorable de quelque manière à l'agrandissement du pouvoir ecclésiastique. L'Église romaine se trouve bien de cet état de choses, qui, tout en l'exposant à de nombreux conflits et à de passagères défaites, laisse

intacts les droits que ses propres canons lui attribuent; car, pénétrée du sentiment de sa supériorité, elle espère triompher tôt ou tard des résistances les plus opiniâtres (1).

Les constitutions de la période actuelle n'ont fait que rendre meilleure la position de l'Église romaine en Suisse, et vraiment, quand on compare cette gigantesque puissance avec les adversaires que lui oppose la démocratie, on ne s'étonne plus de voir la suprématie de Rome si solidement établie au pied des Alpes.

L'Église romaine, envisagée comme association politique, n'a qu'un but qu'elle ne perd jamais de vue et qu'elle ne cesse jamais de poursuivre. Les gouvernements de la Suisse aspirent à plusieurs buts différents; ils ont plusieurs tâches diverses à remplir entre lesquelles leur attention et leurs moyens d'action se divisent.

L'Église dispose de moyens immenses et d'instruments innombrables; elle peut, grâce à son universalité, agir partout à la fois et préparer à Rome, à Paris, à Munich, le joug qu'elle veut imposer à la Suisse. Les gouvernements cantonaux, réduits à des moyens matériels minimes et privés de tout ascendant

(1) C'est dans cet esprit que Rome autrefois, dit-on, donnait pour instruction à ses légats en Suisse : *Bisogna lasciar gli Svizzeri negli loro usi ed abusi.*

*image
not
available*

déploieraient-ils, pour le compte de l'État, une persévérance et une vigilance dont ils sont presque certains de ne pas recueillir les fruits?

Sous le régime démocratique, il n'y a plus unité ni stabilité dans rien de ce qui dépend de l'État. La division se met partout, dans les corps constitués, dans la société, dans les familles, et jusque dans les doctrines morales qui devraient être le meilleur appui des lois. Plus d'institution qui ait des garanties de durée; plus d'acte législatif ou politique dont l'autorité ne soit affaiblie d'avance par le choc d'opinions opposées; la loi votée hier pourra être rapportée demain; la constitution qui vient d'être acceptée pourra être renversée presque aussitôt par un caprice du peuple souverain. Cependant, au milieu de cette rotation perpétuelle des hommes, de cette transformation continuelle des choses et des idées, de cette dispersion croissante des forces matérielles et morales de l'État, l'organisme de l'Église catholique, fondé sur ce qu'il y a de plus immuable dans la nature humaine, brave le temps et les révolutions; prodige à la fois d'unité et de stabilité, il défie toutes ces constructions éphémères qu'on élève, pour le dominer, sur les sables mouvants de la démocratie et offre son abri tutélaire aux âmes ballottées et tourmentées qui ont besoin d'ordre, de sécurité, d'avenir.

L'Église romaine a eu de mauvais jours à passer, en Suisse comme ailleurs, depuis 1830. La démo-

cratie, à son premier réveil, s'est montrée hostile aux prétentions ultramontaines, parce que ce réveil était dirigé par des catholiques ou très-éclairés, ou fort peu croyants, qui, portés au pouvoir et entourés pour un temps de la faveur populaire, en ont profité pour secouer ou tout au moins pour alléger un joug dont ils connaissaient par expérience la pesanteur. Mais cette épreuve a mis au grand jour l'habileté politique de l'Église, puisqu'elle en est sortie sans avoir rien perdu ni rien compromis, prête à recommencer la lutte et à ressaisir tous ses avantages dès qu'elle en trouverait l'occasion.

Sa tactique envers les gouvernements démocratiques a été constamment de ne rien céder sur le droit, de résister mollement sur le fait, puis d'agir sourdement et indirectement pour regagner la position perdue.

Au premier acte d'hostilité par lequel la lutte s'engage, l'Église fait une opposition modérée, au moins dans la forme, opposition qu'elle renouvelle, dans les mêmes termes et du même ton, à chaque réponse de l'autorité civile, à chaque développement que celle-ci donne à son premier acte, et, tandis que le langage du pouvoir laïque devient de plus en plus aigre, celui du pouvoir ecclésiastique, toujours exclusif et absolu sur le fond du droit, demeure calme, bienveillant, respectueux, exprimant plutôt la plainte et le regret que l'emportement et l'inimitié,

La patience échappe-t-elle au gouvernement? se livre-t-il à des actes violents? un orage éclate-t-il sur l'Eglise? celle-ci courbe la tête et se résigne en apparence, car elle sait que tout orage est passager, que toute violence dans les actes d'un gouvernement est une faute qui provoque inévitablement une réaction. En attendant elle gémit, elle déplore l'aveuglement et l'impiété de ses adversaires; puis, se servant adroitement de ses armes spirituelles, de son influence prodigieuse sur les classes ignorantes du peuple, elle ne tarde guère à voir s'opérer, au moins partiellement, la réaction qu'elle avait prévue. Alors, si elle croit pouvoir gagner définitivement toute sa cause, elle continue d'attendre et d'agir; dans le cas contraire, elle met à profit cette réaction partielle pour faire, de son plein gré, une concession sur le fait, qui lui vaut les honneurs cumulés du triomphe et de la générosité, sans l'appeler à aucune renonciation, à aucune transaction sur le principe de son droit prétendu.

Les lois et les règlements que font les gouvernements démocratiques pour arrêter les empiétements de l'Eglise romaine ressemblent à des habitations construites légèrement, à la hâte, avec les matériaux les plus grossiers, sur un terrain que l'eau envahit et recouvre périodiquement. On avait mis à sec l'intérieur du bâtiment; on avait calfeutré avec soin les moindres ouvertures, les moindres fentes; on se livrait à la sécurité en se réjouissant d'avoir triomphé

de l'élément perfide ; lorsque tout à coup on découvre qu'il a miné les fondations, pénétré à travers des joints mal cimentés, pris possession des caves, et qu'il s'élève déjà dans les étages supérieurs. Cette eau qu'on avait si bruyamment expulsée avec des pompes, qu'on avait si violemment agitée en y jetant de grosses pierres, la voilà redevenue maîtresse de la place, sans tempête, sans emportement, par le seul effet de sa pesanteur, de son volume, et d'une pression incessante.

N'est-ce pas là précisément l'histoire du gouvernement de Lucerne, qui, après avoir provoqué la conférence de Baden, après en avoir adopté, appliqué avec rigueur les résolutions, après avoir enfin aboli la juridiction du nonce et contraint celui-ci de quitter Lucerne pour aller s'établir à Schwitz, est tiré tout à coup, par des bruits sinistres de réaction, de la sécurité dans laquelle ces actes de rigueur l'avaient endormi, et s'aperçoit trop tard que l'ultramontanisme a pénétré dans toutes les classes de la population, qu'il s'est introduit jusque dans les corps constitués, qu'il s'est incarné dans la personne d'un conseiller d'État, jadis ardent promoteur des libertés du canton en matière ecclésiastique (2) ?

(2) Ce fonctionnaire, qui est devenu un des agents les plus actifs de la réaction ultramontaine de 1841, avait été l'auteur, dit-on, de l'écrit publié en 1833 par le gouvernement de Lucerne, pour expliquer et recommander aux citoyens de ce canton les articles de la conférence de

Ce qu'il faudrait aux États de la Suisse pour lutter avec l'Église romaine, ce seraient des gouvernements sinon semblables à celui de cette Eglise, au moins doués des mêmes qualités, ayant de l'esprit de corps, des racines dans le cœur du peuple, des traditions et de l'avenir dans leur politique, et cette prudence éclairée que donne la culture de l'esprit jointe à l'expérience des affaires. Les aristocraties de Berne, de Lucerne, de Fribourg savaient bien, elles, faire respecter les franchises coutumières de l'Église helvétique, maintenir intacts, vis-à-vis de Rome et de sa nonciature, les droits de l'État et ceux des évêques suisses !

Baden. Un des derniers actes de l'ancien grand conseil fut de le suspendre de ses fonctions, à cause d'un article injurieux publié par lui contre le gouvernement dont il faisait partie.

CHAPITRE II.

DES ÉVÊCHÉS DE LA SUISSE.

L'incohérence et la faiblesse absolue des diverses parties du corps helvétique se manifestent dans l'organisation du pouvoir ecclésiastique aussi bien que dans celle des Etats. La Suisse catholique, inférieure en étendue et en population à la plupart des diocèses de la France et de l'Italie, se trouve partagée entre cinq, et même six évêchés, sous autant d'évêques parfaitement indépendants les uns des autres, dont l'élection et les attributions ne sont soumises à aucune loi générale, à aucune règle uniforme.

Trois de ces évêchés, ceux de Fribourg, de Sion et Coire, sont fort anciens. Le premier comprend les populations catholiques de la ville de Berne et des cantons de Fribourg, de Vaud, de Neuchâtel et de Genève (1). L'évêque est nommé par le pape, sur une présentation en nombre triple du conseil d'État de Fribourg.

L'évêque de Sion n'a pas d'autre diocèse que le canton du Valais. Il est nommé, sous la confirmation du saint-siège, par les vingt-quatre chanoines du

(1) La population catholique du canton de Genève relevait auparavant de l'évêque d'Annecy ; elle a été agrégée au diocèse de Fribourg par un *bref* du pape du 20 septembre 1819,

chapitre de Sion, auxquels s'adjoignent des députés de chaque dixain.

Le diocèse de Coire comprend le canton des Grisons et celui de Schwitz (2). L'évêque est nommé par les chanoines de son chapitre, mais le choix ne peut tomber que sur un citoyen des Grisons, et doit être confirmé par le gouvernement (3). Je dirai bientôt comment son administration se trouve prorogée en fait au delà des limites du diocèse. Il est d'ailleurs, ainsi que celui de Fribourg, évêque *in partibus infidelium* dans la plus grande partie du territoire sur lequel s'étend son pouvoir spirituel.

L'Église du Tessin n'est pas même soumise à un évêque suisse. Les deux tiers de ce canton, avec la

(2) L'incorporation du canton de Schwitz au diocèse de Coire a été opérée par la bulle *cunctis ubique* du 24 décembre 1824 sur les bases préalablement posées par le concordat du 3 août de la même année, entre le saint-siège et le gouvernement de Schwitz. Le canton fournit au chapitre deux chanoines non résidents (*forenses*), qui sont nommés alternativement par le gouvernement et par le chapitre même.

(3) Ces droits de l'État étaient ceux de l'ancienne ligue de la Maison-Dieu, qui ont été transférés au canton en 1822. Ils ont été depuis lors si obstinément contestés et méconnus par l'évêque et par la nonciature, que le gouvernement des Grisons prit enfin, en 1835, le parti de les proclamer officiellement dans un écrit qu'il publia sous ce titre : *Historisch-staatsrechtliche Beleuchtung der Hoheitsrechte des Staates Graubünden in Angelegenheiten des Bisthums Chur, bearbeitet und herausgegeben aus Veranstaltung der Cantons-Regierung* (Mémoire historique et juridique sur les droits souverains de l'État des Grisons dans ses rapports avec l'évêché de Coire, rédigé et publié par les soins du gouvernement cantonal).

vallée grisonne de Puschlaw, sont compris dans le diocèse de Come; l'autre tiers relève directement de l'archevêque de Milan.

Avant la révolution de 1798, toute la Suisse orientale jusqu'à l'Aar, moins toutefois les Grisons, était comprise dans le diocèse de Constance; tandis que les États du nord-ouest, c'est-à-dire Bâle, le Jura bernois actuel, l'Argovie et Soleure étaient soumis à l'évêque de Bâle.

La puissance de l'évêque de Constance, les efforts louables qu'il avait tentés, pendant la Médiation, pour assurer l'indépendance des Églises suisses et pour régler leurs rapports avec l'État, engagèrent le clergé ultramontain à provoquer la dissolution *in parte qua* de l'évêché de Constance, dissolution qui fut en effet prononcée à Zurich, en 1813, par les délégués de tous les cantons diocésains (4). Le nonce nomma, pour administrer les Églises séparées, un vicaire général apostolique; puis, à la mort de celui-ci, elles furent soumises par un bref du pape à l'évêque de Coire (5).

Cette administration provisoire, établie sans l'assentiment des États intéressés et malgré les protestations de quelques-uns d'entre eux, subsiste encore

(4) Les cantons primitifs firent, à l'instigation du nonce, les premières démarches pour cette séparation, pendant la réunion de la diète à Zurich.

(5) Ce bref est daté du 9 septembre 1819.

pour les cantons de Glarus, d'Appenzel (Rhodes Intérieures), d'Uri, d'Unterwald, de Zurich et de Schaffhouse; les autres, réunis à ceux que la dissolution de l'évêché de Bâle avait laissés sans évêque, entamèrent avec la cour de Rome des négociations qui ont abouti à la création d'un nouvel évêché de Bâle, dont le titulaire réside à Soleure, et dont le diocèse comprend les cantons de Lucerne, de Soleure, de Berne moins la ville, de Zug, d'Argovie, de Thurgovie et de Bâle (6). Cet évêque, le plus puissant et le mieux doté, sans contredit, de tous les évêques suisses, est élu par un sénat spirituel composé de dix chanoines (7).

(6) Un premier concordat fut conclu, en 1827, avec l'internonce Gizzi, par les cantons de Berne, de Lucerne, d'Argovie et de Soleure. En même temps, ces cantons firent entre eux une convention connue sous le nom de traité de Langenthal, pour fixer leurs rapports mutuels comme états diocésains, et se garantir réciproquement certains droits que le concordat ne consacrait pas assez explicitement; mais le gouvernement d'Argovie n'ayant pas ratifié le concordat, les autres États, qui ne l'avaient ratifié que sous la condition qu'il serait accepté par tous les États diocésains, s'en retirèrent, et il en fut conclu avec le nonce un nouveau, qui accordait quelque chose de plus que le précédent, et dans lequel notamment la dotation de l'évêché en immeubles était supprimée. Ce dernier concordat fut, ainsi qu'une nouvelle rédaction du traité de Langenthal, signé à Lucerne, le 26 mars 1828, par les députés des cantons de Berne, de Lucerne, de Soleure et de Zug. La bulle de circonscription (*inter præcipua*) fut donnée le 7 mai, et l'inauguration de l'évêque eut lieu solennellement dans la cathédrale de Soleure, le 13 juillet. Les États d'Argovie, de Thurgovie et de Bâle adhérèrent ensuite successivement par des concordats particuliers.

(7) Sur les vingt-et-un chanoines dont se compose le chapitre, dix sont fournis par Soleure; ce sont les chanoines de l'ancien chapitre de

Cependant, à l'exception de Lucerne, de Soleure et de Zug, tous les États qui composent son diocèse sont mixtes et ont une population en majorité protestante.

L'État de Saint-Gall, effrayé des tentatives que faisait son ancien prince-abbé (8) auprès des puissances pour recouvrer à la fois son pouvoir ecclésiastique et sa souveraineté politique, entra d'abord dans les vues de la cour de Rome, qui, en considération des biens et des dotations considérables de l'Église de Saint-Gall, offrait de l'ériger en évêché, à condition que l'évêque de Coire en deviendrait le chef, sous le titre d'évêque de Coire et de Saint-Gall. Toute la négociation relative à ce double évêché caractérise si bien l'esprit de la curie romaine qu'on me permettra d'en rapporter ici les principaux traits.

Le double évêché, s'il a existé de fait, n'a jamais existé de droit, car la bulle du 2 juillet 1823, qui l'établissait, ne fut point sanctionnée par le Grand Conseil de Saint-Gall; et, certes, rien n'aurait été plus contraire aux vrais intérêts de ce canton que de consacrer à l'entretien d'un évêque et de ses cha-

Saint-Urs et Victor, transformé en ordinariat; trois sont fournis par Lucerne, trois par Berne, un par le canton de Zug, trois par celui d'Argovie, un par celui de Thurgovie. Ceux de Zug et de Lucerne sont nommés par le gouvernement de leur canton; ceux des cantons de Berne, d'Argovie et de Thurgovie sont nommés par l'évêque sur une liste de six candidats présentée par le sénat capitulaire et d'où le gouvernement a rayé trois noms à son gré. Le sénat capitulaire est formé de trois chanoines de Soleure et de ceux de Berne, de Lucerne et de Zug.

(8) Pancrace Vorster.

noines des revenus qui pouvaient être si utilement appliqués au soulagement des pauvres et à l'instruction publique. D'ailleurs, les Grisons protestèrent contre ce cumul et prirent des mesures pour en assurer la cessation après la mort de l'évêque alors régnant (9).

Le décès de ce prélat étant arrivé, le collège catholique du Grand Conseil de Saint-Gall rendit un arrêté solennel qui déclarait supprimé le double évêché et qui réglait l'administration provisoire de l'Église (10). En vertu de ce décret, le collège catholique proposa au chapitre de Saint-Gall trois personnes parmi lesquelles le chapitre devait nommer un administrateur de l'évêché. Le chapitre, ne tenant point compte de la présentation, nomma une autre personne, et lui conféra la qualité de *Vicaire capitulaire et d'Économe*; or, cette nomination était doublement illégale, comme faite en dehors de la triple présentation et comme conférant un titre et des fonctions qui supposaient que le double évêché et le chapitre même continueraient d'exister. Aussi, le collège catholique, tout en acceptant la personne élue, ne lui conféra que la qualité d'administrateur épiscopal, prononça la dissolution du chapitre, et ordonna le séquestre des biens de l'Église (11).

(9) Rudolphe de Buol-Schauenstein.

(10) Arrêté du collège catholique en date du 28 octobre 1833, sanctionné par décret du Grand Conseil du 6 novembre même année, promulgué le 27 janvier 1834.

(11) Arrêté du collège catholique en date du 19 novembre 1833,

Le Petit Conseil de Saint-Gall, suivant la voie qui lui était tracée dans les actes dont je viens de parler, ne fit aucune réponse à la missive par laquelle le nonce lui communiquait la nomination du nouvel évêque (12), et se contenta de répondre à la lettre de celui-ci (13) qu'il ne pourrait le reconnaître tant que subsisteraient les décrets du Grand Conseil (14). De leur côté, les Grisons firent garder le palais épiscopal à Coire, et en refusèrent l'entrée au nouveau titulaire, lorsqu'il se présenta pour en prendre possession.

Cependant, Rome, faisant usage des armes qu'aucun décret ne pouvait lui ôter, avait habilement exploité le zèle religieux des populations catholiques et avait opéré, dans leurs sentiments, une réaction favorable à ses vues; de sorte qu'en 1835, lorsque le renouvellement périodique du Grand Conseil s'accomplit, le parti ultramontain, renforcé par de nouvelles recrues, se trouva en majorité dans le collège

sanctionné par décret du Grand Conseil du 26 novembre même année* promulgué le 27 janvier 1834.

(12) Jean George Laurent Bossi.

(13) Le nouvel évêque avait annoncé lui-même sa nomination au Petit Conseil de Saint-Gall par une missive du 30 mai 1835.

(14) Le conseil administratif catholique fit à la nonciature une réponse plus détaillée, dans laquelle sont exposés avec lucidité et d'une main ferme les principes qui dirigeaient alors le gouvernement de ce canton. Voir pour les divers documents cités, le Manuel du droit public de la Suisse par L. Snell (*Handbuch des schweizerischen Staatsrechts.* — B. I. Zurich, 1835).

catholique. Aussi le premier acte de ce corps fut-il de reconnaître Bossi en sa qualité d'évêque de Coire et de Saint-Gall; puis, le Petit Conseil ayant refusé d'exécuter ce décret comme contraire aux précédents, le collège révoqua ses deux arrêtés de l'année 1833 (15). Mais le Grand Conseil ayant refusé, à son tour, de sanctionner ce dernier arrêté, il ne restait plus au collège catholique, ainsi paralysé dans ses tendances ultramontaines, qu'à faire part de sa défaite au nonce, en le priant de nommer un vicaire épiscopal (16).

La réponse à cette communication se fit attendre plus de quatre mois. Le nonce, y faisant abstraction complète de l'arrêté du Grand Conseil qui lui avait forcé la main, et partant uniquement des derniers actes du collège catholique, représentait l'État de Saint-Gall comme ayant été vaincu dans la lutte, comme ayant accordé tout ce que voulait l'Église et ayant mérité par cette soumission la bienveillance du chef de l'Église, lequel, en conséquence, de son plein gré et en vertu de sa toute-puissance, consentait à la suppression du double évêché (17). Un dé-

(15) Par un arrêté du 6 août 1835, qui fut présenté le 12 novembre la sanction du Grand Conseil.

(16) Missive du Conseil administratif catholique du 17 décembre 1835.

(17) La note de monseigneur de Angelis, en date du 26 avril 1836, mentionnait, sans en communiquer la teneur, le décret rendu par le saint-siège, le 23 mars 1836. Elle était accompagnée du décret d'orga-

cret de la nonciature, organisant le vicariat épiscopal, a ensuite reçu la sanction des corps compétents, et l'église de Saint-Gall a continué de former un diocèse à part, sans être tenue de fournir aux frais d'un siège épiscopal.

Rome, quoique battue en réalité dans cette occasion (18), n'en a donc pas moins atteint le but principal de sa politique, savoir : de soumettre les Églises suisses à des évêques dont elle n'ait point à redouter la puissance, et qu'il lui soit facile de gouverner à son gré.

Faibles par le peu d'étendue de leurs diocèses ; faibles surtout par leur position au milieu de populations réformées et en présence de gouvernements réformés, les évêques suisses ont un besoin trop continuel de l'appui du saint-siège pour songer à secouer le joug qui est la condition de cet appui. Si jamais l'église helvétique parvient à une position plus indépendante, ce ne seront pas ses chefs spirituels qui donneront l'impulsion à ce progrès, ou qui s'aviseront de le diriger.

nisation rédigé par la nonciature et adressé au vicaire élu, Jean-Pierre Mirer, alors doyen de Sargans.

(18) La fermeté dont le gouvernement de Saint-Gall fit preuve n'a rien qui doive surprendre, si l'on se rappelle que sur les cent cinquante membres dont se compose le Grand Conseil, soixante-un appartiennent à la religion réformée.

CHAPITRE III

DE LA NONCIATURE EN SUISSE.

Dans ce que j'ai déjà dit de l'organisation de l'église catholique, on a pu voir quel rôle important joue le nonce en Suisse, grâce à la faiblesse des gouvernements et à la position précaire des évêques. Mais l'importance de cet envoyé de Rome a une autre cause dont je n'ai point encore parlé.

Autrefois chaque évêché suisse relevait d'un métropolitain : ceux de Constance et de Coire, de l'archevêque de Mayence ; ceux de Bâle et de Fribourg, de l'archevêque de Besançon ; celui de Sion, de l'archevêque de Tarentaise ; celui de Côme, de l'archevêque de Milan. Après la révolution de 1798, la suppression momentanée ou définitive de quelques sièges archiépiscopaux et la dissolution des évêchés de Bâle et de Constance amenèrent la rupture de ces liens qui, depuis lors, n'ont jamais été rétablis. L'immédiateté des évêques suisses, ainsi établie de fait, a été maintenue avec soin par la cour de Rome, qui aurait probablement beaucoup de peine à la justifier en droit (1).

(1) On fait accroire aux simples que le pape est l'archevêque de la Suisse, et que son nonce en exerce les pouvoirs par délégation. Mais pour quiconque a la plus légère connaissance du droit ecclésiastique cette

La nonciature permanente ne date en Suisse que de l'année 1586. Le pape Pie V, après avoir manifesté, déjà en 1571, l'intention de l'établir, s'en était désisté sur les représentations des États catholiques de la Suisse (2), qui avaient un juste pressentiment des périls auxquels cette innovation exposait leur indépendance. Lorsque la volonté de Sixte V eut surmonté les répugnances des gouvernements, elle n'empêcha point celles du peuple de se manifester quelque temps encore par des procédés irrévérentieux (3).

Les haines et les guerres civiles, que le schisme religieux ne tarda guère à exciter entre les cantons, contribuèrent sans doute puissamment à consolider l'influence du nonce et à faire admettre comme légitime l'autorité qu'il s'arrogeait sur les églises suisses. Toutefois, jusqu'à la fin du siècle dernier, il n'exerça

explication est absolument inadmissible. V. *Bekantmachung und Beleuchtung der Badener-Conferenz-Artikel, von dem Kleinen Rathe des kantons Luzern, an die Bürger desselben*, p. 13 et s.

(2) Ces États envoyèrent à Rome le chevalier de Roll, chargé de s'informer à quel dessein le saint-siège voulait établir une nonciature permanente, et de réserver expressément leurs franchises et coutumes. (Balthazar. — *De Juribus Helvetiorum circa sacra*, § IV.)

(3) V. la vie de Sixte V, par Casimir Tempesti, moine franciscain; L. XIX, § 33 : *Benchè il Nunzio riscuotesse in publico qualche segno di reverenza, in privato pero, non solo egli, ma la sua famiglia era motteggiata fin dalla plebe; essendo arrivati à tale, che quando servitori del Nunzio andavano in piazza o nelle Botteghe per provedersi del necessario, erano da tutti sgridati come lupi divoratori, che avevano con la loro insaziabile cupidità messo la carestia d'ogni cosa in quel paëse.*

et ne pouvait exercer une telle influence et une telle autorité qu'en sa qualité d'envoyé du saint-siège auprès des gouvernements suisses, et d'inspecteur (*visitator*) des églises de la part de leur chef suprême spirituel, en un mot, en sa qualité de légat. Or, cette qualité, en donnant au nonce le pouvoir de négocier avec les gouvernements sur toutes les affaires qui ont besoin du concours de la curie romaine, et celui de *visiter*, c'est-à-dire d'inspecter les établissements religieux de la part du pape, ne lui donnait en aucune façon le droit de gouverner les églises et d'y exercer une juridiction quelconque, ni surtout le droit de les représenter auprès des États ou de la Confédération (4).

Mais l'immédiateté des évêques suisses a changé cette position de la nonciature, en laissant dans la hiérarchie une lacune que le nonce est naturellement

(4) C'est depuis le concile de Trente que s'est manifestée la tendance du saint-siège à transformer les nonces en fonctionnaires ecclésiastiques dont la mission serait de remplacer les métropolitains et de servir d'organes intermédiaires entre les Églises et leur chef suprême. Cependant le Concile de Trente (sess. XXIV, c. 20) avait expressément supprimé la juridiction des anciens légats *a latere*, déjà repoussée depuis longtemps dans presque tous les États de la catholicité. Cette juridiction est donc manifestement contraire à la lettre du droit canonique actuellement en vigueur. — V. Richter, *Kirchenrecht*, p. 67 et 209. — Ildephons Fuch, *Versuch einer pragmatischen Geschichte der Päpstlichen nunciatur in der Schweiz*. — Prof. L. Snell, *dokumentirte pragmatische Erzählung der neuen Kirchlichen Veränderungen in der katholischen Schweiz bis 1830*, etc.

appelé à remplir. Cet envoyé devient par là un intermédiaire indispensable entre les évêques et le saint-siège. Il se pose, à l'égard de ceux-là, comme un supérieur hiérarchique et aspire à diriger les églises qu'il avait seulement pour mission d'inspecter.

Pendant le règne fort court des tendances anti-ultramontaines qui produisirent les conférences de Baden et de Lucerne, l'immédiateté des évêques fut un des principaux griefs dont on demanda le redressement. Les hommes qui dirigeaient ce mouvement désiraient ou que l'évêché de Bâle fût érigé en siège métropolitain pour toute la Suisse, ou que les églises suisses fussent rattachées à quelque métropolitain étranger. Mais les négociations entamées à ce sujet n'ont eu aucun résultat. Rome savait bien qu'il ne s'agissait pour elle que de gagner du temps, et aujourd'hui sa suprématie est plus entière, mieux assise, moins contestée, qu'elle ne l'était avant les dernières révolutions.

Quant au nonce, objet d'une vénération particulière, et presque d'un culte, de la part des populations au milieu desquelles il a établi son siège (5),

(5) On se rappelle les incroyables démonstrations de joie et de dévouement qui accueillirent le nonce lors de son établissement à Schwitz, en 1836. Jamais les magistrats les plus révérends de cette démocratie, ni les ambassadeurs des plus grandes puissances, n'y avaient reçu de pareils honneurs. La réinstallation du nonce à Lucerne, cette année, ne s'est pas faite avec moins de pompe et de solennité.

il dirige de là le nombreux clergé, tant régulier que séculier, qu'il tient sous sa dépendance, et fait mouvoir les fils de cet immense réseau d'influences que l'église romaine étend sur les pays de sa domination. Un étranger, un agent dévoué de Rome, règne au milieu des démocraties de la Suisse catholique, plus redouté de leurs gouvernements, plus respecté de leurs citoyens, que ne le furent jamais les évêques nationaux, les autorités fédérales et les démagogues eux-mêmes.

CHAPITRE IV.

COUVENTS. — SYNODES. — JÉSUITES.

Un des objets poursuivis avec succès par la cour de Rome a été l'immédiateté des couvents, ou, pour parler un langage canonique, *l'exemption* des religieux.

Le gouvernement de la république helvétique avait décrété la suppression des couvents et arrêté en même temps que leurs biens, devenus biens de l'État, seraient affectés à l'entretien des établissements d'instruction publique et de charité. Mais le prince évêque de Ratisbonne, duquel relevaient alors la plupart des églises suisses, ayant, par une déclaration expresse, reconnu le principe que les revenus des couvents devaient être consacrés en grande partie aux besoins de l'instruction publique, au soulagement des pauvres et aux diverses institutions philanthropiques, le gouvernement ne donna aucune exécution à son décret. Le principe admis par l'évêque fut d'ailleurs loyalement appliqué pendant la Médiation, grâce aux vues libérales qui prévalaient alors parmi le haut clergé, notamment chez le vicaire général M. de Wessemberg.

Cependant, comme le décret ne fut point révoqué, il fournit plus tard un prétexte pour introduire dans le pacte de 1815 la garantie formelle de l'existence

des couvents, et favorisa ainsi des vues diamétralement contraires à celles qui l'avaient fait rendre.

Les couvents, une fois réintégrés dans leur existence légale, ont été entièrement soustraits à la juridiction des évêques et subordonnés immédiatement au saint-siège, auquel leurs abbés doivent prêter un serment d'obéissance absolue (1).

Le vice capital de cette organisation des églises suisses aurait été en partie corrigé, et l'influence du nonce jusqu'à un certain point neutralisée, si les membres du clergé national de chaque diocèse avaient pu se réunir, s'entendre, se concerter avec les gouvernements et avec des laïques délégués par le troupeau, en un mot, si l'institution canonique des synodes diocésains avait été mise en pratique, ainsi que le prescrivent les actes de plusieurs conciles (2). Sur ce point, comme sur tant d'autres, les vœux exprimés avec force par plusieurs États ont échoué contre le mauvais vouloir de la curie romaine. Il ne fallait pas que l'élément national pût acquérir aucune part dans la direction des églises suisses. Le clergé suisse ne devait recevoir ses inspirations que de Rome, chercher

(1) Contre les dispositions expresses de plusieurs conciles, notamment de celui de Trente, qui soumet formellement les couvents aux évêques dans les diocèses desquels ils se trouvent (Conc. Trid. sess. V. c. 1, 12. — Sess. VI, c. 3 et 4. — Sess. VII, c. 8 et 14. — Sess. XXV, c. 12 et 13).

(2) Notamment du Concile de Bâle, et même du Concile de Trente (Conc. Trid. sess. XXIV, c. 2).

conseil et appui que dans ses rapports directs avec la nonciature.

Enfin, pour qu'il ne manquât rien à la Suisse catholique de ce qui pouvait y préparer et y consolider la suprématie de Rome, le séjour du nonce à Schwitz a été signalé par l'établissement des jésuites dans ce canton, et ces redoutables auxiliaires de l'ultramontanisme avaient déjà pris pied auparavant à Brigg et à Fribourg. Dieu sait où s'arrêtera leur marche triomphante (3)!

(3) Au moment où j'écris ceci, leur établissement dans le canton de Lucerne est devenu presque certain.

CHAPITRE V.

CARACTÈRE DE LA SUPRÉMATIE DE ROME.

En esquisant les traits principaux qui caractérisent l'organisation de l'église catholique en Suisse, je n'ai point été sous l'influence de préventions hostiles contre l'institution ou contre les personnes qui la représentent, ni disposé par conséquent à exagérer les faits ou à les altérer. Au contraire, le sentiment le plus vif que j'aie éprouvé, en écrivant cette partie de mon ouvrage, c'est de l'admiration, une admiration sincère pour cette puissante hiérarchie qui sait rallier à elle et faire converger vers un but unique tant d'éléments épars et discordants, qui introduit l'ordre et l'unité là où les institutions politiques ne tendent qu'à mettre le désordre et la division, qui fait servir enfin, à ce qu'elle croit être le bonheur et le salut du genre humain, les passions et les vices même auxquels il doit tous ses malheurs.

Le plus grave reproche qu'on puisse faire à la suprématie romaine porte sur son caractère étranger. Si le pouvoir de la nonciature est dangereux, c'est qu'il est confié à un agent de Rome; si son influence est à craindre, c'est surtout parce qu'elle est antinationale, parce qu'elle tend à détruire, chez les populations catholiques, le sentiment de la nationalité

suisse, et à compromettre les grands intérêts qui trouvent leur meilleure garantie dans l'existence d'un tel sentiment. Ce même pouvoir et cette même influence, exercés par un métropolitain national, suisse à la fois d'origine et d'institution, ne présenteraient point les mêmes dangers ni pour la paix intérieure, ni pour la sûreté extérieure de la confédération. Bien plus, la direction suprême des églises suisses, placée en de telles mains, pourrait devenir bienfaisante par son action sur les pouvoirs politiques et sur les instincts populaires.

En effet, quoique l'église catholique ait habilement exploité à son profit les institutions de la démocratie, on ne peut lui reprocher d'en avoir adopté ni propagé les doctrines dissolvantes et subversives. Il peut convenir à la hiérarchie d'avoir pour adversaires des gouvernements démocratiques; il peut convenir au clergé catholique d'avoir pour troupeau des peuples livrés à leurs instincts sans autre direction supérieure que la sienne; mais, certes, rien ne ressemble moins aux formes de la démocratie que celles de la constitution actuelle de l'église catholique, et rien n'est plus éloigné de l'esprit de la démocratie que les enseignements du clergé catholique.

En Suisse le radicalisme n'a point d'adversaire plus irréconciliable que l'ultramontanisme, et ceci concourt à expliquer le rôle que les démocraties pures, les cantons primitifs, ont joué dans les ques-

tions fédérales que le parti radical a soulevées depuis dix ans à diverses reprises. Les peuples de ces petits Etats ont conservé des croyances vives : ils sont soumis et attachés à leurs prêtres, dès lors ultramontains comme ceux-ci, et comme, à peu d'exceptions près, tout le clergé suisse actuel.

Qu'on ne m'objecte point les exemples de la Belgique, de l'Irlande et de quelques Etats suisses, où le clergé a favorisé, excité même peut-être, des mouvements révolutionnaires. Lorsque l'église romaine croit avoir besoin d'une révolution pour asseoir sa domination sur un peuple, elle ne recule point devant cette nécessité ; mais une fois parvenue à ses fins, une fois en possession de la mesure d'influence qu'elle regarde comme son droit, elle retourne bien vite à ses principes conservateurs et ne fait usage de sa domination que dans le sens de l'ordre et de la stabilité (1).

L'influence politique de l'église romaine en Suisse est évidemment aujourd'hui un des principaux obstacles qui ralentissent les progrès de la démocratie, le principal moteur d'une réaction qui se manifeste çà

(1) L'attitude qu'a prise la population catholique du canton de Genève depuis la révolution du 22 novembre 1841, offre un exemple frappant de cette habileté de l'Eglise romaine à exploiter au besoin les événements et les idées les plus contraires en apparence à ses sympathies et à ses tendances ordinaires. On me permettra de n'entrer ici dans aucun détail sur des faits qui n'appartiennent pas encore à l'histoire, mais dont elle s'emparera un jour pour rendre à chacun pleine justice.

et là dans les idées, dans la vie politique et même dans certaines lois d'ordre public, bien qu'elle n'ait pas atteint les lois constitutionnelles proprement dites (2).

D'un autre côté, si l'on envisage l'action politique de l'église romaine dans son ensemble, et sous un point de vue philosophique, il n'est guère possible de se réjouir des succès qu'elle obtient, ni de souhaiter sincèrement son triomphe. Lorsqu'elle parvient à gouverner les instincts populaires, ce n'est pas en éclairant les intelligences, mais en les soumettant au joug de l'autorité, en les entourant des ténèbres de l'ignorance ou des lueurs incomplètes, et encore plus dangereuses, d'un savoir purement formel, en façonnant surtout les âmes à une obéissance aveugle, en comprimant tout essor spontané, tout

(2) Un des premiers actes législatifs du gouvernement issu de la réaction ultramontaine, à Lucerne, a été une *loi sur la libre manifestation des opinions*, promulguée d'abord en 1842, puis modifiée, rendue plus sévère, et sanctionnée de nouveau par le peuple tout récemment, malgré les efforts inouïs qu'a tentés le parti radical pour la faire rejeter; loi dont les résultats, si elle était strictement appliquée, équivaldraient presque à ceux d'une censure préventive. Les abus de la mauvaise presse ont été portés en Suisse à un degré tellement intolérable, qu'on ne peut blâmer le législateur lucernois d'avoir voulu couper le mal à sa racine. Mais si son intention est pleinement justifiée, les moyens qu'il emploie sont-ils réellement applicables? Sa loi n'entraînera-t-elle pas des abus d'une autre espèce, en particulier des procès de tendances, et ne détruira-t-elle pas la liberté qu'il s'agissait seulement de renfermer dans de justes limites et de rendre inoffensive? Quoi qu'il en soit, cette tentative est assez intéressante pour mériter d'être connue. (Voir la traduction de cette loi dans l'appendice à la fin de ce volume.)

élan de la pensée vers cette région supérieure où la raison humaine, libre de toute entrave conventionnelle, s'épure et s'ennoblit par la recherche du vrai absolu sur Dieu et sur la destinée de l'homme. La plupart des prétentions que l'église romaine met en avant, dans ses rapports avec l'Etat, proviennent de ce besoin qu'elle éprouve d'agir sans contrôle et sans intermédiaire sur les intelligences et sur les âmes, d'en suivre et d'en diriger le développement, de leur mesurer à son gré la liberté et les lumières ; tâche difficile et délicate, qu'elle est seule capable de remplir, et qu'elle remplit avec une persévérance et un dévouement admirables toutes les fois qu'il lui est donné de l'entreprendre.

CHAPITRE VI.

RAPPORTS DE L'ÉGLISE AVEC L'ÉTAT. — VUE GÉNÉRALE
DU SUJET.

L'Église, en tant qu'elle forme un organisme distinct de celui de l'État, peut coopérer avec l'État dans l'accomplissement du but pour lequel celui-ci existe : elle peut aussi l'entraver ; de là deux droits qui, partout où la société politique est égale ou supérieure à la société religieuse, et comprend celle-ci comme le tout comprend la partie, doivent être attribués à l'Etat, savoir : le droit de diriger et le droit d'inspecter l'Eglise. Le premier est nécessaire au gouvernement de l'Etat, pour qu'il puisse employer l'Eglise comme moyen de développement social ; le second, pour que l'Eglise ne puisse pas entraver le gouvernement dans la poursuite du but qu'il doit atteindre.

L'organisation de l'Eglise romaine, fondée sur le dogme de la mission apostolique, a tellement changé les rapports naturels, qu'elle a rendu impossible la direction de l'Eglise par l'Etat. Comment la société politique, société particulière, restreinte à un certain nombre d'individus qui habitent un territoire déterminé, dirigerait-elle la société religieuse universelle, qui comprend le genre humain, s'étend

sur tout le globe, et a pour chefs des hommes inspirés, délégués de Dieu même?

Rien de plus dur, mais rien de plus vrai, que ces paroles adressées au gouvernement d'Argovie par l'évêque de Bâle dans une occasion que je rappellerai plus loin : *Je me permets de vous faire observer que l'évêque n'a pas été admis dans le canton d'Argovie, mais le canton d'Argovie dans l'évêché de Bâle, dont le titulaire, en vertu de sa mission divine et de sa position canonique, est responsable avant tout envers le chef de l'Eglise et envers l'Être suprême (1).*

Reste à l'État le pouvoir d'inspecter, de contrôler, d'empêcher ; pouvoir négatif qui, à ce titre, n'a pas rigoureusement besoin du consentement de l'Église pour être exercé, mais auquel l'Église prétend fixer des limites étroites, et dont elle rend l'application illusoire partout où elle se trouve la plus forte.

L'histoire de la Suisse est remplie d'exemples d'une résistance opiniâtre opposée aux prétentions de la hiérarchie romaine par les États aujourd'hui les plus soumis à son autorité. Dès l'année 1370, les huit premiers cantons firent une convention connue sous le nom de *Pfaffenbrief*, dans le but de mettre un terme

(1) *Bericht des Kleinen Rathes an den grossen Rath in Betreff der Katholisch-Kirchlichen Angelegenheiten des kantons Aargau. Arau, 28 aug. 1835.* A ce rapport est annexée la correspondance entre l'évêque et le gouvernement d'Argovie. Le passage cité se trouve dans une missive de l'évêque du 3 août 1835.

aux empiètements que se permettait le clergé romain sur leur juridiction (2). A l'époque même où la réformation commençait à se faire jour dans le pays, en 1525, les États d'Uri, de Schwitz, d'Unterwald, de Zug, de Lucerne, de Berne, de Glarus, de Fribourg et du Valais, réunis en conférence à Lucerne, rédigèrent par écrit une déclaration des principes qu'ils croyaient à la fois utile et licite d'établir touchant les droits de l'Eglise et ses rapports avec l'État (3).

(2) Cet acte se trouve textuellement dans plusieurs recueils, en particulier dans le *Corpus juris academicum* de Schmauss, p. 2345. L'historien Jean de Muller en donne la substance en ces termes : « Ils convinrent » de défendre leurs lois contre toute autorité ecclésiastique ou temporelle, et contre tout pouvoir privé. Nobles et roturiers, prêtres et laïques, tous les sujets de l'Autriche durent s'obliger par un serment, » supérieur à tous leurs autres engagements, de contribuer à l'honneur » et au profit de la confédération, tant qu'ils habiteraient la Suisse. Les » confédérés défendirent les violences personnelles, le recours à des » tribunaux étrangers, les démarches artificieuses pour soumettre un » procès à quelque personnage puissant. Ils interdirent particulièrement » au clergé les procès canoniques au sujet d'affaires temporelles, et les » actions juridiques intentées à des confédérés devant d'autres que leurs » juges naturels. Ils statuèrent qu'un prêtre qui violerait cette ordonnance serait exclus de la société humaine, et qu'on lui refuserait nourriture, vêtement, logement, hospitalité, relation commerciale, protection des lois. Ils décrétèrent que, depuis le Pont-Écumeux jusqu'à » Zurich, les routes de toutes les contrées de leur pays seraient ouvertes » et sans danger pour tout le monde, et qu'on ne pourrait courir sus à » personne, afin de l'arrêter pour dettes, sans l'autorisation de son gouvernement. » (Hist. de la confédération suisse, traduction de Monnard, t. III, p. 81.) Voir aussi Balthazar, *de Jurib. Helv. circa sacra*, p. 15. — Bericht des Kl. R. etc., p. 29.

(3) Ces États formèrent probablement la majorité. Voici comment

En ajoutant aux articles de cette convention les autres franchises coutumières qui n'y sont pas rappelées, et qui étaient dès lors établies par de nombreux antécédents, notamment le droit de collation et de révocation des bénéfices, on voit que la Suisse catholique était unanime à repousser hautement ce que les canonistes ultramontains appellent les *immunités* ecclésiastiques, c'est-à-dire le droit qu'ils attri-

Hottinger raconte le fait: « Une diète s'assembla à Lucerne le 28 janvier » dans le but de s'occuper de la réforme urgente des gens d'église. Tous » les cantons, hormis Zurich, avaient envoyé leurs députés à cette assem- » blée; les Grisons et le Valais y étaient représentés. Après la délibéra- » tion, on prit à la pluralité des voix la résolution suivante: « Consi- » dérant que le loup (la réforme) a rompu les cloisons de la bergerie, » et vu le sommeil du chef du troupeau, nous, l'autorité séculière, » tentons d'y apporter remède. Nous défendons le cumul des bénéfices, » la vente des sacrements et celle des indulgences. Nous ne voulons plus » que les prêtres trafiquent des dispenses de jeûne ni des permissions de » se réjouir le dimanche. Plus de testaments dictés par les gens d'église. » Plus de courtisans (ecclésiastiques étrangers auxquels Rome vendait » l'expectative des bénéfices nationaux). Plus d'acquisitions faites par » des maisons religieuses à l'insu des gouvernements. Nous ne voulons » pas davantage laisser opprimer nos sujets par les tribunaux ecclésiasti- » ques; on ne comparaitra à l'avenir devant ces tribunaux que pour » cas de religion, et tout s'y traitera en langue allemande. Les tribu- » naux civils et criminels poursuivront dorénavant les délits des pré- » tres sans égard à leur caractère sacré. Les baillis de nos seigneuries » protégeront les pauvres censitaires contre la dureté des percepteurs » des couvents. Enfin, sans craindre l'excommunication du clergé, nous » voulons que ce corps, qui a été jusqu'à ce jour franc de charges et » d'impôts, soit mis sur le même pied que tout le peuple chrétien, et » ne berce plus notre simplicité par la prétention à des droits dont il » n'est nullement question dans les saintes Écritures. » (Histoire de la Conféd. suisse, t. X, p. 335.)

buent aux membres du clergé d'être soustraits à la juridiction de l'État, d'être exemptés des charges publiques imposées par l'État, et de ne pouvoir être pourvus ni privés de leurs bénéfices par le gouvernement de l'État. Les principes dirigeants de ce droit coutumier étaient, d'un côté, que l'ecclésiastique ne cesse point d'être citoyen, d'où l'on concluait qu'il reste soumis aux mêmes charges et justiciable des mêmes tribunaux que les autres citoyens; d'un autre côté, que la collation d'un bénéfice, entièrement distincte de l'institution canonique, fait de celui qui la reçoit un fonctionnaire de l'Etat, d'où l'on inférait que tout prêtre à charge d'âmes est responsable de l'exercice de ses fonctions envers le gouvernement aussi bien qu'envers le chef de l'Eglise.

Cependant ces libertés coutumières de l'Eglise helvétique ne furent jamais expressément reconnues par le saint-siège. A plusieurs reprises, surtout pendant le quinzième siècle, lorsque Rome avait besoin du secours des Suisses, lorsque, pour des intérêts entièrement temporels, elle se voyait obligée d'acheter le sang que les enfants des Alpes n'étaient que trop enclins à prodiguer, le pape confirmait d'une manière générale les franchises et les coutumes des cantons en matière ecclésiastique (4). Mais ces vagues

(4) « *Curabimus ne derogetur in vestris dominiis, personis, jurisdictionibus, bonis usibus, privilegiis, aut consuetudinibus hactenus et ab antiquo comparatis..... Si quis autem hanc paginam nostræ polli-*

déclarations, que Rome se réservait d'interpréter à sa guise, ne pouvaient avoir la force de concordats et transformer les coutumes en droit écrit. Le défaut d'union entre les cantons, l'absence d'un gouvernement central qui pût les représenter et agir dans leur intérêt commun, ne permirent pas à la confédération d'asseoir sur une base solide les libertés de l'église helvétique, comme elle eût pu le faire alors, et comme elle a vainement tenté de le faire depuis.

Trois causes ont, à dater de cette époque, augmenté prodigieusement le pouvoir de Rome en Suisse; d'abord, les discordes et les guerres civiles amenées par le schisme religieux; puis la réforme opérée dans le sein même de l'Eglise catholique; enfin, le triomphe des doctrines ultramontaines dans le concile de Trente. La première cause exaspéra les croyances de la masse du peuple jusqu'au fanatisme; la seconde fit disparaître la plupart des griefs qui avaient légitimé l'opposition des catholiques éclairés aux empiétements de l'Eglise; la troisième fournit aux prétentions du nonce et de la cour de Rome une autorité puissante, supérieure à celle des papes.

En fait, les actes de résistance devinrent excessi-

citationis et benedictionis infringere præsumpserit, indignationem omnipotentis Dei et beatorum Petri et Pauli apostolorum ejus se noverit incursum. (Traité d'alliance avec le pape Sixte IV, en 1473.)

— Un autre pape, Jules II, leur confère à perpétuité le titre de *Protecteurs et Défenseurs de la liberté de l'Eglise*. (Balthazar de Helv. Jurib. circa sacra, p. 12 et 38.)

vement rares. S'ils ne cessèrent pas entièrement, si les coutumes établies depuis des siècles ne furent point partout foulées aux pieds, c'est que les aristocraties de Fribourg et de Lucerne veillèrent sur ce dépôt avec l'unité de vues et l'esprit de suite qui caractérisaient en général leur domination.

La conduite des États suisses à l'égard des actes du concile de Trente présente un singulier mélange de faiblesse et de fermeté, d'impuissance et d'obstination. Ils débutèrent par envoyer un représentant à ce concile; mais ils lui donnèrent des instructions qui réservaient soigneusement les droits de l'État et les anciennes coutumes (5). Lorsque les actes du concile leur furent communiqués, ils ne permirent la publication que pour les articles concernant le dogme et le rituel de l'Église; mais ils ne rendirent aucune loi, ne firent aucun acte public pour repousser officiellement l'application des autres et pour protester contre les atteintes que ce nouveau droit canonique portait à leurs franchises coutumières (6). Il en est

(5) Ils ordonnèrent expressément au chevalier Lussi, leur envoyé, de ne consentir qu'à ce qui aurait pour but la réforme et l'avantage de la vraie religion catholique, et de réserver leur juridiction et tous les droits qu'ils tenaient de leurs vieilles et louables coutumes. (Balth., op. c.)

(6) A moins qu'on ne regarde comme un acte public la missive que les États catholiques adressèrent aux cantons réformés pour les rassurer sur les conséquences de l'adoption du concile de Trente. « *Doctrinam, Tridenti probatam, se quidem, amplecti, at sine helvetici fœderis jactura. Si quæ a tridentinis legatis factæ sunt largiores promissiones,*

résulté que la nonciature a toujours considéré les actes du concile comme admis en Suisse, et s'est constamment étayée de ces actes dans les rapports qu'elle a entretenus avec les gouvernements des cantons. Or, cette persistance infatigable, d'une part, et cette opposition purement négative, de l'autre, ne pouvaient se prolonger sans que l'adversaire le plus fort et le mieux constitué gagnât du terrain.

Pendant la Médiation, un meilleur avenir sembla se préparer pour les églises suisses. Elles étaient alors, en majeure partie, administrées par le vicaire général du prince évêque de Ratisbonne, ecclésiastique aussi distingué par ses lumières que par ses qualités morales, et qui, dans une déclaration de principes remise par lui au gouvernement helvétique, se prononça hautement contre les abus introduits sous l'influence de la nonciature et du clergé ultramontain. D'après les principes énoncés dans cette déclaration, le vicaire et les gouvernements travaillèrent d'un commun accord à régler les rapports de l'Église avec l'État; l'épiscopat fut aussi réintégré dans ses droits, et le nonce du pape, dépouillé de toute juridiction, cessa d'être une autorité ecclésiastique.

Mais tous ces faits de la Médiation furent détruits par la réaction de 1814. Si quelques-unes des con-

superiorum illud aut suorum minime tribuendum imperio. (Hottinger, De methodo legendi historiam helveticam.)

ventions passées avec le vicaire général, si quelques-unes des lois rendues sur cette matière par les cantons, furent conservées, les droits qu'elles consacraient ont été constamment, et le plus souvent avec succès, déniés par la nonciature et par le clergé qu'elle avait mis sous la dépendance immédiate de Rome.

Cet état de choses engagea les États diocésains du nouvel évêché de Bâle à se garantir mutuellement certains droits, ce qu'ils firent dans une conférence tenue à Langenthal deux jours après celle où l'érection de l'évêché avait été résolue (7).

Les points arrêtés dans cette conférence devaient être ensuite introduits dans un concordat auquel l'évêque serait invité à consentir. A cet effet, les délégués des États diocésains se rendirent à Soleure et y ouvrirent, en 1830, une nouvelle conférence qui, malheureusement, fut aussitôt rompue par les événements de cette mémorable année.

L'ère démocratique allait commencer pour la Suisse, et ceux qui en saluaient l'arrivée avec enthousiasme étaient loin de prévoir quels changements elle verrait s'accomplir dans les positions respectives de l'Eglise et de l'État, ni de penser qu'il fût dès lors nécessaire de mettre les droits de l'État sous la protec-

(7) La conférence de Lucerne eut lieu le 26 mars, celle de Langenthal, le 28 mars 1828. (Snell, Handbuch des schweiz. Staatsrecht.)

tion de concordats auxquels l'Église aurait elle-même librement consenti, de conventions qui fussent en tout temps obligatoires pour le clergé catholique et pour ses chefs.

CHAPITRE VII.

ARTICLES DE BADEN ET DE LUCERNE.

Les hommes qui dirigèrent en Suisse le mouvement de 1830 n'étaient pas tous de vulgaires démagogues, exploitant au profit de leur ambition personnelle les passions populaires et les formules démocratiques. Il y avait, parmi eux, plusieurs hommes d'élite, poussés dans les voies révolutionnaires par une ivresse momentanée d'enthousiasme et par cette fermentation qu'excite chez les âmes ardentes le sentiment réel ou imaginaire d'une injuste oppression. Ceux-là ont pu se tromper au premier moment dans le choix de leurs moyens d'action, mais leurs idées et leurs vues étaient certainement libérales, dans le sens le plus favorable de ce mot. Ce qu'ils voulaient obtenir par une révolution, c'était une forme de gouvernement qui garantît à chaque citoyen le libre développement de toutes ses facultés, dans les limites où ce développement serait compatible avec le bien-être de tous et avec la justice; or, parmi les facultés humaines, ils n'avaient garde d'oublier les plus nobles, celles qui élèvent l'homme au-dessus de la brute. Un joug imposé à la pensée devait leur paraître encore plus dangereux, plus déplorable dans ses effets, que le joug imposé aux actions, et ils devaient médio-

crement estimer une liberté qui, en affranchissant le citoyen de toute entrave dans l'exercice actif de ses facultés, aurait soumis son intelligence à la tutelle d'un souverain absolu.

Grâce à l'influence dont ces hommes jouissaient, grâce aussi à la répugnance que le clergé catholique avait manifestée de prime abord pour les réformes qui se préparaient (1), l'avènement de la démocratie fut signalé par un mouvement de réaction très-prononcé contre l'ultramontanisme et contre les prétentions de la cour de Rome. Il se forma, dans le public, une opinion générale, uniforme, hautement manifestée, sur la nécessité de poser des limites à la puissance ecclésiastique. Les exemples et les autorités ne manquaient pas. « La France, disait-on, et l'Autriche n'avaient-elles pas fixé à leur gré de telles limites par leurs propres lois ! Ce qu'avaient pu faire ces États sans cesser d'être catholiques, pourquoi les gouvernements suisses devaient-ils s'en abstenir ? Les plus savants canonistes n'avaient-ils pas reconnu et démontré dans leurs écrits la légitimité des droits que ces gouvernements réclamaient ? » (2)

Du reste, les fauteurs de cette réaction insistaient

(1) La révolution française de 1830 avait eu un caractère menaçant pour l'influence de Rome ; de là cette attitude hostile du clergé catholique vis-à-vis des révolutions qui étaient le contre-coup de celle-là, dans les pays en majorité catholiques.

(2) Telle était la substance de maints discours prononcés dans les Grands Conseils des cantons catholiques.

peu sur les libertés coutumières de la Suisse, et, s'ils en invoquèrent parfois l'autorité, ils n'y cherchèrent point la règle même qu'ils désiraient établir. Ce fut dans les théories des publicistes et des canonistes modernes, ce fut dans les principes d'une politique rationnelle qu'ils puisèrent surtout leurs idées et leurs arguments.

Le canton de Lucerne, Vorort catholique, séjour, alors comme aujourd'hui, du nonce papal, fit les premières et les plus décisives démarches pour la réalisation des nouvelles idées; ce fut lui qui, par une circulaire adressée à tous les États catholiques ou mixtes de la Suisse, en date du 30 décembre 1833, les convoqua en conférence, pour le 20 janvier suivant, à Baden, dans le canton d'Argovie.

Saint-Gall et tous les États du diocèse de Bâle, moins Zug, envoyèrent des députés à cette conférence. Là fut rédigée cette convention connue sous le nom d'*Articles de Baden*, qui fut bientôt après ratifiée par les États de Lucerne, d'Argovie, de Thurgovie, de Bâle-Campagne, de Zurich et de Saint-Gall. La convention se composait de deux chapitres, dont le premier concernait l'érection d'un siège métropolitain, et le second renfermait, en quatorze articles, les règles à suivre dans les rapports de l'Église avec l'État (3).

(3) Voir la traduction des articles de Baden dans l'appendice à la fin de ce volume.

Cependant la conférence de Baden n'avait fait que poser des principes; il restait à en assurer l'application. A cet effet, une nouvelle conférence fut convoquée à Lucerne, le 7 septembre 1835, où l'on arrêta de rendre obligatoire dans chaque État, aussitôt que cela serait possible, les règles adoptées; on y chargea en même temps le canton directeur, Lucerne, de toutes les démarches à faire soit auprès des autres cantons, soit auprès des évêques et du saint-siège, pour arriver au but que l'on se proposait (4). Cette seconde convention, qui n'était que le développement de la première, fut ratifiée par les mêmes États.

(4) Les députés de Lucerne et d'Argovie proposèrent en outre qu'on supprimât expressément la juridiction du nonce. La conférence de Lucerne renvoya l'examen de cette proposition à une commission qui rapporta le projet suivant : « La juridiction du nonce en matière ecclésiastique est déclarée abusive et des mesures seront prises en conséquence. » La majorité, tout en approuvant le principe, jugea que le moment n'était pas venu d'aller aussi loin, et que les autres articles suffisaient. La même proposition avait été faite à la conférence de Baden et repoussée par la même fin de non-recevoir. Ce fut une grande faute. Lucerne seul persista et sanctionna cet article par un décret du 20 mars 1836.

CHAPITRE VIII.

RÉSISTANCE DE L'ÉGLISE AUX ARTICLES DE BADEN.

Les articles de Baden ne comprennent rien qui ne soit consacré par la pratique des grands États catholiques de l'Europe et de la plupart des États mixtes. Ils respectent le domaine spirituel de la hiérarchie, tout en accordant aux vrais organes, aux organes nationaux des Églises suisses, l'indépendance et le pouvoir dont ceux-ci ont besoin pour accomplir leur mission. Bien plus, la teneur et l'esprit de ces articles sont presque entièrement conformes aux anciennes coutumes de la Suisse, à ces coutumes consacrées par un si grand nombre d'antécédents et tant de fois reconnues et confirmées, dans leur ensemble, par la cour de Rome. D'ailleurs, les principes sur lesquels repose la convention de Baden ne semblent-ils pas être les seuls qu'on puisse accepter et appliquer dans un pays situé au centre de l'Europe, ouvert par conséquent à cette masse de lumières que le développement scientifique et littéraire de l'Allemagne et de la France fait circuler continuellement du nord au midi et du midi au nord?

Eh bien ! qu'on énumère les cantons où cette réforme partielle a trouvé accès : ce sont, ai-je dit, Zurich, Argovie, Thurgovie, Bâle-Campagne, Saint-Gall

et Lucerne, c'est-à-dire cinq États mixtes et un seul État catholique ! Or, cet État catholique, après avoir été le plus zélé promoteur de la réforme, a été le premier à l'abandonner, et Rome dont il a mendié l'approbation pour sa nouvelle charte, Rome dont il vient de recevoir le nonce après sept années de séparation, le compte aujourd'hui parmi ses plus fermes soutiens ; tandis que Saint-Gall, le seul des cinq autres États concordataires où la majorité fût catholique, a vu rejeter par le peuple une loi dans laquelle plusieurs des conséquences pratiques de la réforme avaient été formulées !

Il me paraît difficile qu'un lecteur impartial, en combinant tous ces faits, ne soit pas vivement frappé de la vérité de ce que j'ai dit plus haut sur les forces relatives de l'Église romaine et des démocraties suisses ; mais cette vérité apparaît bien plus évidente lorsqu'on étudie de près, lorsqu'on suit dans sa marche la résistance dont je viens d'indiquer le résultat général.

Les articles de Baden furent publiés au commencement de 1834. Depuis lors, et surtout pendant l'année 1835, l'Église romaine mit en œuvre, pour ressaisir son pouvoir, tous les moyens d'action qu'elle seule possède, qu'elle seule du moins sait employer avec autant de persévérance que d'habileté. Il y avait, dans les États concordataires, quatre foyers de catholicisme où elle devait surtout chercher à organiser la

résistance; c'étaient le Frey-Amt dans l'Argovie, le Jura bernois, l'ancienne abbaye de Saint-Gall et le canton de Lucerne. Ce fut là, aussi, que la lutte s'établit et qu'elle eut ses principales péripéties.

Le danger qui menaçait l'Eglise était assez redoutable pour que la cour de Rome jugeât nécessaire de stimuler et de légitimer la résistance de ses agents par un acte solennel de condamnation, au risque de voir l'infailibilité du pape compromise dans l'opinion des laïques si, plus tard, il devenait nécessaire de reconnaître les droits de l'État. Un mandement du 17 mai 1835, adressé par Grégoire XVI au clergé suisse, condamna les articles de Baden comme *faux, téméraires, erronés, attentatoires aux droits du saint-siège, subversifs du gouvernement de l'Eglise, soumettant la puissance ecclésiastique à la puissance civile, et découlant de doctrines condamnées, hérétiques, schismatiques*.

Si tel était le jugement du successeur de saint Pierre sur les libertés consacrées dans les articles de Baden, que doit-il penser de celles que la France et l'Autriche se sont arrogées depuis longtemps? Il est vrai que la France et l'Autriche ne sont pas de faibles démocraties, et je n'hésite point à croire que Rome eût tenu un bien autre langage envers les anciennes aristocraties de la Suisse.

Ce mandement était d'autant plus hostile, tranchons le mot, insultant, qu'il ne faisait aucune dis-

inction entre les divers articles du concordat, quoique la plupart fussent très-canoniques, notamment ceux qui concernaient l'érection d'un siège métropolitain, la tenue des synodes et les droits de l'épiscopat.

Mais Rome connaissait à fond ses adversaires. Quoique la publication de la bulle eût été défendue par les États contractants, elle n'en circula pas moins, traduite en langue vulgaire, parmi les populations sur lesquelles il était important d'agir (1), et, avant la fin de l'année, son effet avait été de détourner du concordat deux États compris dans le diocèse de Bâle, savoir, Zoug et Soleure, tandis que les Grisons, qui s'étaient d'abord montrés favorables aux articles, ne donnèrent aucune réponse, et que Saint-Gall, après avoir signé la convention de Baden, n'adhéra point expressément à celle de Lucerne.

En même temps une certaine agitation se manifesta dans les quatre foyers dont j'ai parlé. Elle aboutit, dans le canton de Saint-Gall, à faire rejeter, au moyen du veto populaire, une loi sur les rapports de l'Église avec l'État, qui n'était que le développement des articles de Baden (2).

En Argovie, l'évêque de Bâle ayant, de son chef,

(1) La publication de cet acte fut prohibée dans la plupart des cantons. Une traduction allemande en fut imprimée à Schwitz et répandue de là dans toute la Suisse.

(2) C'est la loi du 15 novembre 1834 sur les droits de l'État en matière ecclésiastique. (*Gesetz über die Rechte des Staates in kirchlichen Dingen.*)

c'est-à-dire à l'instigation du nonce, condamné les articles, le gouvernement adressa aux catholiques du Frey-Amt et du Frickthal une proclamation qui devait être lue dans les Églises le 17 mai 1835. Quelques ecclésiastiques, ayant refusé de faire cette lecture, furent destitués de leurs fonctions et traduits devant les tribunaux; puis, le gouvernement l'ayant de nouveau ordonnée, l'évêque la permit enfin dans des termes éminemment caractéristiques : *Je ne puis vous ordonner*, disait-il aux curés de l'Argovie, *car ce serait approuver ce que, comme évêque, je ne peux ni ne veux approuver; mais je peux vous permettre de céder à la force en réservant les droits de l'Eglise.*

Cependant, comme l'évêque refusait de reconnaître les destitutions prononcées par le gouvernement et de remplacer les ecclésiastiques déposés, le conseil exécutif d'Argovie, après avoir inutilement tenté de fléchir ce prélat, soumit au Grand Conseil sa correspondance avec l'évêque, accompagnée d'un préavis rédigé par une commission du conseil administratif catholique, préavis dans lequel les droits de l'État étaient clairement établis par le raisonnement, par l'autorité de savants canonistes et par les canons mêmes des conciles (3).

Le Grand Conseil approuva la conduite du gouvernement, le chargea d'adresser une nouvelle som-

(3) *Bericht des Kleinen Rathes*, etc., ci-dessus cité.

mation à l'évêque, et décida que, dans le cas d'un nouveau refus, le canton se séparerait du diocèse. En même temps il statua que tous les membres du clergé national seraient, conformément à l'article 19 de la convention de Baden, et au décret qui en avait fait l'application, tenus de prêter un serment de fidélité à la constitution.

Nouveau conflit avec l'évêque de Bâle, qui, dans une missive adressée au clergé, lui enjoignit de ne prêter le serment exigé qu'en réservant expressément la religion catholique et les droits de l'Église (4). Alors l'agitation devint telle, dans les districts catholiques du canton, que le gouvernement dut recourir à l'assistance fédérale des cantons voisins. Zurich, Bâle-Campagne, Berne et Lucerne, mirent des troupes sur pied pour répondre à cet appel.

Mais la démocratie était à bout de sa constance et de sa fermeté. Il s'était formé, dans le Grand Conseil, une majorité composée en partie de protestants, qui, fatiguée de la lutte, ou poussée par des tendances politiques hostiles à l'ordre de choses établi, se montra disposée à revenir en arrière, et ne tarda pas à modifier par un décret interprétatif le serment exigé, en le restreignant à *ce qui ne serait pas contraire aux droits de l'Église ou aux lois canoniques*

(4) La réserve devait être ainsi formulée : — *En ce qui ne sera pas contraire à la religion catholique et aux droits de l'Église.*

reconnues dans le pays. L'évêque s'empressa d'accepter cette interprétation qui, au fond, équivalait à sa réserve, et dont il sut faire envisager l'adoption comme un triomphe complet de l'Église sur l'État.

Pendant que ces événements se passaient en Argovie, le Grand Conseil de Berne avait ajourné la délibération sur les articles de Baden; il la reprit en février 1836, et se prononça pour l'adoption à une forte majorité.

A peine le décret fut-il connu, que des troubles éclatèrent dans la portion de l'ancien évêché de Bâle qui avait été incorporée au canton de Berne par les traités de 1815. De nombreux arbres de la liberté furent plantés par des bandes composées surtout de femmes, aux cris de *vive la religion catholique! à bas les articles de Baden!*

Le Conseil exécutif réprima d'une manière brutale ces tumultes, qui n'avaient été accompagnés d'aucune violence contre les personnes, d'aucune infraction bien caractérisée aux lois établies, et plusieurs ecclésiastiques, signalés comme des instruments dociles de la nonciature, furent déposés. Plus la démocratie est incapable de suivre avec persévérance une politique à la fois prudente et ferme, plus elle est sujette à se montrer par intervalles exigeante, impérieuse, inexorable. La marche du gouvernement de Berne fut d'abord plus roide qu'il ne convenait à un État protestant, alors canton directeur, sur les actes du-

quel la Suisse et les puissances étrangères avaient les yeux.

Cependant la péripétie ne se fit pas longtemps attendre. Dès le 2 juillet, c'est-à-dire trois mois après son premier décret, le Grand Conseil, assemblé en séance secrète, adopta une proposition du conseil exécutif qui, sans être directement contraire à ce décret, le rendait illusoire, puisqu'elle admettait la nécessité de négocier avec le saint-siège pour tous les changements à introduire dans les rapports de l'Église avec l'État, faisant ainsi dépendre de la volonté de Rome la mise en vigueur des principes que Rome venait de condamner si hautement (5) !

Cette brusque et honteuse défection de Berne indigna et consterna ceux des États de la conférence qui luttaient encore ; elle affligea la Suisse entière, lorsqu'on sut que le Vorort avait cédé aux menaces d'intervention d'une puissance voisine. Dans cette occasion, Rome s'était servi d'intermédiaires étrangers pour agir sur des magistrats que leur religion sous-

(5) Le Conseil exécutif fit un rapport très-bref, dans lequel il exposait que, selon lui, aucun changement aux droits de l'État en matière ecclésiastique ne pouvait être introduit, si ce n'est par voie de négociations avec le saint-siège ; qu'il avait entendu le décret du 20 février dans ce sens, et qu'il avait agi en conformité, notamment à l'égard du Jura catholique. L'arrêté du Grand Conseil approuve purement et simplement la manière de voir et la conduite du Conseil exécutif, et le charge d'entamer avec la cour de Rome les négociations reconnues nécessaires.

trayait à toute action directe de sa part. Elle avait ainsi obtenu non pas une demi-victoire, comme en Argovie, mais une victoire complète avec tous les honneurs de la guerre. L'expédition du mois de mars dans le Jura bernois, mise en parallèle avec le décret du 2 juillet suivant, vaut à elle seule bien des chapitres sur la démocratie (6)!

J'ai dit plus haut que l'État de Lucerne s'était mis à la tête du mouvement contraire aux prétentions ultramontaines. Ce canton avait alors pour chef de son gouvernement un de ces hommes prévoyants et habiles que la démocratie ne produit guère, ou qu'elle met rarement à leur place. Actif autant que ferme et prudent, l'avoyer Pfiffner avait conçu le projet des deux conférences; il en provoqua la réunion; il les présida et les dirigea, il en fut l'âme. Grâce à lui, aussi, le gouvernement de Lucerne opposa d'abord aux intrigues et aux menaces du nonce, ainsi qu'aux actes de rébellion et aux prédications séditionnelles du clergé cantonal, cette constance inébranlable, seule garantie du succès dans une entreprise difficile et périlleuse. Rome, de son côté, ne garda plus aucun ménagement, car il s'agissait pour elle de maintenir son ascendant sur le directoire catholique.

Ce fut donc une guerre à outrance. Le gouverne-

(6) V. sur tous ces faits les Annales de Müller de Friedberg, continuées par Escher, t. VII, p. 62 et suiv. (Schweizerische Annalen, oder die Geschichte unserer Tage seit dem Julius 1830.)

ment de Lucerne adressait-il au peuple une explication des articles de Baden? aussitôt une bulle du pape condamnait cette explication dans les termes les plus violents (7). Le gouvernement sévissait-il contre des ecclésiastiques réfractaires? bientôt la moitié du clergé cantonal signait des pétitions et des protestations contre les articles; tandis qu'un journal, organe de l'ultramontanisme, prêchait ouvertement la révolte et proposait le renouvellement de la *Ligue d'or* (8). Enfin, lorsque le gouvernement porta le coup le plus décisif en activant la mise à exécution des articles de Lucerne, le nonce, quittant brusquement cette ville sans prendre congé des autorités, transporta le siège de la nonciature à Schwitz, où son installation, célébrée comme une fête publique, donna lieu aux démonstrations du dévouement le plus servile de la part du peuple et des magistrats de cette démocratie (9). Ce dernier acte, qui, d'après les usages internationaux, équivalait à une déclaration de guerre

(7) *Bekanntmachung und Beleuchtung der Badener-Conferenz-Artikel, von dem Kleinen Rathe des Kantons Luzern an die Bürger desselben.* (Publication et explication des articles de la conférence de Baden adressée par le Petit Conseil du canton de Lucerne aux citoyens dudit canton, 14 août 1833.) La bulle de condamnation fut promulguée à Rome le 24 septembre suivant.

(8) V. la *Schweizerische kirchenzeitung* des 3 et 10 octobre 1833.

(9) Le nonce partit de Lucerne le 14 novembre avant le jour, avec sa chancellerie, sur l'ordre exprès du pape. La gazette d'Augsbourg, dans un article daté des frontières d'Italie, signala ce départ du nonce comme un événement européen qui appelait l'intervention des puissances.

contre l'État de Lucerne, ne le fit cependant point alors dévier de la route dans laquelle il s'était engagé.

Malheureusement, dans la démocratie, les hommes d'État ne laissent pas de traditions après eux, et s'il n'est pas rare que les gouvernements y montrent de la roideur, de la violence ou de la susceptibilité, il est fort rare qu'ils y fassent preuve de persévérance, d'énergie et de dignité.

La constitution de Lucerne était sujette à une révision périodique dont le terme, fixé à dix années, devait expirer en 1841, cinq ans après les événements que je viens de rappeler; or, pendant que l'Église romaine, qui ne perd jamais de vue ses desseins, mettait ce délai à profit pour amener de loin une réaction, ses adversaires, privés de leur meilleur guide par la mort de Pfiffer, désunis, distraits d'ailleurs de cette lutte par d'autres soins, et renonçant, par lassitude ou par sécurité, à se préoccuper de l'avenir, ne prirent aucune des précautions que l'expérience du passé et le caractère de l'ennemi qu'ils avaient à combattre semblaient devoir leur suggérer. Sous les yeux même du gouvernement, et sans qu'il le vît ou qu'il songeât à l'empêcher, la grande masse de la population fut endoctrinée par des prêtres ultramontains, qui lui firent envisager la révision prochaine de la constitution comme un moyen de réparer les torts faits à l'Église et d'écarter les dangers dont la religion était menacée; aussi, lorsque le mo-

ment fut venu de consulter le peuple, lorsque la question lui fut posée s'il y avait lieu ou non de procéder à cette révision, une majorité considérable se prononça-t-elle pour l'affirmative, et le premier soin de la nouvelle assemblée constituante, composée pour les dix-neuf vingtièmes au moins d'ultramontains bornés ou fanatiques, fut-il de statuer 1° que les communications du clergé cantonal avec ses supérieurs ecclésiastiques, l'évêque et la cour de Rome, seraient parfaitement libres; 2° que les rapports de l'Église avec l'État ne seraient plus réglés que du consentement des deux parties (10).

Ces principes, combinés avec la disposition du titre dernier, qui abroge expressément soit les articles de Baden, soit les lois rendues en conséquence, caractérisent la métamorphose la plus complète que notre époque, assez féconde en faits de ce genre, ait vue s'accomplir. En introduisant, du reste, la représentation proportionnelle, en abolissant le cens électoral

(10) « La liberté d'enseignement est garantie à l'Église catholique, au pape et à l'évêque. L'Église doit, dans son action religieuse, être entièrement indépendante de l'État; et si les actes qui émanent d'elle, et qui sont destinés à la publicité, doivent être communiqués au gouvernement, ce n'est point que celui-ci doive les approuver ou en autoriser la publication, ni exercer en aucune manière ce pouvoir du *placet* que la constitution abroge, et que la législation et le gouvernement futur ne rétabliront jamais. » (Préambule de la constitution de Lucerne). Voyez aussi les art. 3 et 86 de cette constitution, dont la traduction se trouve dans l'appendice du tome second de cet ouvrage.

et celui d'éligibilité (11), en accordant aux assemblées communales un veto facultatif sur toutes les lois, en conférant de la sorte à la masse du peuple l'exercice de la souveraineté autant que cela est compatible avec le régime représentatif, la nouvelle constitution entraînait aussi dans les vues du clergé ultramontain, qui venait de faire l'épreuve de son ascendant sur les majorités locales, et qui se défiait bien moins de la plèbe que des hommes éclairés.

Cependant, comme les instincts populaires sont éminemment variables, et comme le parti libéral subsistait, assez nombreux encore pour faire redouter son influence, le nouveau gouvernement, dévoué aux intérêts de l'Église, s'est empressé d'assurer au clergé une action immédiate sur l'instruction primaire, et de soumettre la manifestation des opinions à une loi répressive dont l'application rigoureuse atteindrait la liberté de la pensée autant qu'aurait pu le faire une censure préventive (12). L'instruction même supérieure va être probablement confiée aux jésuites (13), ou tout au moins exclusivement remise entre les mains du clergé.

(11) La constitution de 1831 donnait à la ville de Lucerne plus d'un cinquième de la représentation cantonale. En outre, elle exigeait comme condition du droit d'élire un bien imposable valant 400 fr. (600 fr. de France), et comme condition de l'éligibilité un bien de 2,000 fr. (3,000 fr. de France).

(12) V. la traduction de cette loi dans l'appendice à la fin de ce volume.

(13) Le Grand Conseil a pris un arrêté qui laisse la question en

Enfin, au moment où j'écris ces lignes, le nonce, rappelé à Lucerne par les vœux du parti dominant, vient de faire dans ce chef-lieu du *Vorort* catholique son entrée solennelle.

suspens ; car si, d'un côté, il ajourne indéfiniment la mesure ; de l'autre, il charge le Petit Conseil de recueillir des renseignements sur le mode et sur les conditions d'un établissement éventuel des jésuites. Ce qui paraît certain, c'est que le collège cantonal sera converti en une corporation dont les ecclésiastiques pourront seuls être membres.

CHAPITRE IX.

DE L'ÉGLISE ROMAINE DANS LES CANTONS MIXTES.

Les faits dont je viens de tracer une esquisse fort incomplète sont au nombre des plus intéressants, et peut-être des moins connus, de l'histoire contemporaine. On y voit se manifester, se dessiner en saillie, d'un côté, les vices principaux de l'État démocratique; de l'autre, les qualités qui font la force et qui assurent la durée de l'Église romaine. Tout est différent, tout fait contraste chez ces deux adversaires, jusqu'à la nature des armes qu'ils emploient. L'Église, en effet, ne commande pas à un seul homme armé; elle n'a pas non plus des richesses bien considérables à sa disposition; le principe de sa puissance gît dans sa forme.

On dirait un boa aux prises avec un dogue. Le reptile, qui n'a ni griffes ni dents, mais dont le corps souple est couvert d'une peau écailleuse, tantôt irrite le quadrupède par ses sifflements, tantôt se dresse devant lui et l'asphyxie du regard, tantôt se glissant sous lui échappe à ses coups et disparaît dans les cavités du sol, jusqu'à ce que, voyant son ennemi exténué de fatigue, il l'enlace de ses replis et l'étouffe.

Il faut au dogue une armure défensive que les efforts

musculaires du boa ne puissent briser; or, cette armure, pour les gouvernements démocratiques, c'est le protestantisme. Je ne veux pas dire que le protestantisme les mette à l'abri de toute défaite; l'exemple de Berne prouve le contraire. Une cuirasse ne fait jamais un héros de celui qui la porte; elle ne lui donne point la fermeté, la persévérance ou la force dont il était dépourvu; mais elle peut le garantir de blessures qui, en l'affaiblissant, le livreraient à la merci de son adversaire, ou fournir à sa résistance passive le concours d'un obstacle matériel insurmontable.

Les États dont les conseils se composent en grande majorité de protestants ne fléchiront jamais devant l'Église romaine comme Lucerne vient de le faire. Si Berne et l'Argovie n'ont pas maintenu à la rigueur tous les principes qu'ils avaient d'abord adoptés, ils ne se sont point départis des plus essentiels, de ceux qui assurent à l'État un contrôle efficace et qui dérivent de son droit général d'inspection sur l'Église (1).

Ainsi, le *placet*, la liberté des mariages mixtes, la soumission des ecclésiastiques aux tribunaux de l'État et aux charges qui pèsent sur les autres citoyens, sont

(1) Ces droits de l'État sont établis dans certains cantons par des concordats particuliers qui ont survécu aux révolutions de 1813, et que des lois cantonales ont appliqués ou interprétés. Ailleurs, ils résultent de conventions et de lois étrangères. Ainsi, les catholiques du Jura bernois et ceux des communes ci-devant françaises du canton de Genève sont régis par le concordat de 1801, et par le décret organique de 1802.

en vigueur dans les cantons de Berne, de Glaris, de Schaffhouse, de Vaud, de Genève, des Grisons, et l'on a vu, d'ailleurs, que Zurich, l'Argovie, la Thurgovie et Bâle-Campagne étaient demeurés fidèles aux articles de Baden.

La réforme! Voilà donc au moins un obstacle insurmontable que rencontre la suprématie romaine, et qui l'empêche de s'étendre sur les populations catholiques d'une partie notable de la Suisse. Ici tous ses moyens ordinaires d'action doivent échouer. Rome ne peut ni excommunier les sectateurs de Zwingli ou de Calvin, ni leur faire envisager ses intérêts comme étant ceux de la religion même, ni les effrayer de ses bulles de condamnation.

Cependant l'Église, qui ne perd jamais de vue le but qu'elle veut atteindre, sait en préparer de loin l'accomplissement. Son premier soin a été d'exclure absolument le protestantisme des États où elle règne. Dans les cantons de Schwitz, d'Uri, d'Unterwald, d'Appenzell (R. I.), de Zoug et de Lucerne, non-seulement le protestantisme n'est pas toléré comme culte, mais les protestants sont eux-mêmes formellement exclus du nombre des citoyens, ou sont privés de toute participation à l'exercice des droits politiques (2).

(2) « La religion de nos pères est celle qui a été fondée par Jésus-Christ, le fils de Dieu, prêchée par les apôtres, transmise par l'Église catholique, et maintenue par les évêques dans l'unité avec son chef, le pape de Rome. Cette religion chrétienne, apostolique, catholique

L'Église romaine s'est ainsi assurée que jamais il ne pourrait se former dans ces États une majorité protestante. Elle a choisi, pour cela, le moyen le plus direct et le plus simple, un moyen qu'elle pouvait, d'ailleurs, qu'elle devait même employer, parce qu'il est en harmonie parfaite avec le principe du catholicisme. Un État catholique peut se montrer tolérant; l'Église ne le pourrait pas sans renier ses doctrines fondamentales. En fait, il n'y a d'États tolérants, dans la catholicité, que ceux qui ont su maintenir leur indépendance envers l'Église, et ce phénomène-là n'existe plus en Suisse.

Le protestantisme tolérant, au contraire, en vertu même de son principe, ne pouvait exclure de l'État ni le catholicisme ni les catholiques. Il en est résulté qu'à l'exception de Bâle-Ville et d'Appenzell (R. E.), c'est-à-dire de deux demi-cantons ayant à peine entre

» et romaine, nous voulons la transmettre à nos descendants pure et
 » intacte. C'est à cette religion que les membres du Grand Conseil, comme
 » représentants du peuple, jurent d'être fidèles. Cette religion est la
 » condition indispensable sans laquelle nul ne peut être adopté comme
 » membre de la société civile. » (Préambule de la constitution de 1841).
 — V. aussi les art. 22 et 26. — L'exclusion prononcée par ces articles
 a servi de motif ou de prétexte à plusieurs cantons, pour refuser jusqu'à
 présent la garantie fédérale à cette constitution.

Les gouvernements actuels du Tessin et du Valais, issus de mouvements populaires tout récents, sont encore dans une ferveur de libéralisme qui neutralise pour un temps les tendances intolérantes de leur église; mais, en fait, le protestantisme n'existe pas dans ces cantons, et Dieu sait après combien de temps encore l'accès lui en sera ouvert de droit!

eux soixante mille âmes de population, l'Église romaine a pris pied partout, s'est fait admettre partout comme Église non pas seulement tolérée, mais reconnue, constituée, garantie dans l'exercice public de son culte. Il en est résulté encore, et ceci était le point essentiel pour Rome, que partout les catholiques peuvent être citoyens et s'établir librement au milieu des populations protestantes.

Dès lors la restriction apportée par quelques États protestants à l'exercice public de la religion catholique se trouve avoir une bien mince portée. Lorsque la constitution vaudoise garantit le libre exercice du culte catholique dans les communes de cette confession (3), elle accorde par cela même aux citoyens de ces communes l'exercice de tous les droits politiques, notamment la faculté de s'établir dans toutes les autres communes du canton, d'y acquérir la bourgeoisie et de s'y multiplier (4).

Ainsi, sur les vingt-cinq États dont se compose la confédération, il y en a douze où le catholicisme domine, onze où il est la religion reconnue et garantie d'une minorité plus ou moins forte; où par consé-

(3) Art. 9 de la constitution de Vaud. — Ce sont dix communes faisant partie du district d'Échallens.

(4) Le même droit, sous la même restriction, est accordé aux minorités protestantes dans les cantons de Fribourg, de Soleure et de Saint-Gall c'est-à-dire dans trois États seulement tandis que les États protestants qui renferment une minorité catholique sont au nombre de onze.

quent les catholiques peuvent s'établir et l'église romaine employer des moyens de propagation qu'aucune loi ne saurait paralyser (5).

Des moyens de propagation, ai-je dit; en effet, c'est en travaillant à la destruction du protestantisme que l'église romaine met à profit la tolérance protestante; mais s'il est facile d'apercevoir les résultats de tels efforts, il l'est beaucoup moins de se faire une idée nette des moyens employés.

A cet égard, comme à tant d'autres, il y a une grande différence dans l'esprit des deux églises. Le

(5) Le tableau suivant fera mieux saisir l'ensemble de cette distribution :

États exclusivement catholiques..	$\left\{ \begin{array}{l} \text{Uri.} \\ \text{Schwiz.} \\ \text{Unterwald le Haut.} \\ \text{Unterwald le Bas.} \\ \text{Zoug.} \\ \text{Appenzel (R. I.).} \\ \text{Lucerne.} \\ \text{Tessin.} \\ \text{Valais.} \end{array} \right.$	9
États catholiques ayant une minorité réformée.....	$\left\{ \begin{array}{l} \text{Saint-Gall.} \\ \text{Fribourg.} \\ \text{Soleure.} \end{array} \right.$	3
États réformés ayant une minorité catholique.....	$\left\{ \begin{array}{l} \text{Zurich.} \\ \text{Berne.} \\ \text{Glaris.} \\ \text{Bâle-Campagne.} \\ \text{Grisons.} \\ \text{Argovie.} \\ \text{Thurgovie.} \\ \text{Schaffhouse.} \\ \text{Vaud.} \\ \text{Neuchâtel.} \\ \text{Genève.} \end{array} \right.$	11
États exclusivement réformés....	$\left\{ \begin{array}{l} \text{Bâle-Ville.} \\ \text{Appenzel (R. E.).} \end{array} \right.$	2
		25

protestantisme, une fois que son église est constituée, que son existence est garantie, que ses intérêts sont mis sous la sauve-garde des lois, n'est point conquérant; il songe peu à s'étendre, surtout aux dépens du catholicisme; ou, s'il est parfois animé d'un esprit de prosélytisme et d'un zèle propagateur, ce n'est que dans les sectes non reconnues qui vivent à leurs frais comme églises dissidentes. Aussi n'est-il point rare de voir l'église romaine, sans oublier un instant ses vues de propagation, vivre en harmonie, et presque sur un pied amical, avec le clergé d'une église protestante constituée, tandis qu'elle n'a que des haines ouvertes et des procédés hostiles pour les sectes dissidentes qui, par leur intolérance et par leur respect de l'autorité, se rapprochent le plus du catholicisme.

La liberté de culte garantie aux minorités catholiques dans les États réformés est donc, par ses conséquences, un fait plus grave que la liberté garantie aux minorités réformées dans les États catholiques. Pour les minorités protestantes, ce n'est que le droit de conserver ce qui existe; la garantie n'a pas plus de portée dans la réalité que dans l'expression. Pour les minorités catholiques, c'est le droit d'étendre et d'augmenter ce qui existe; la garantie vaut plus dans la réalité que dans l'expression.

S'il existe quelques chapelles de la religion réformée dans les cantons même où le catholicisme est la seule

religion de l'État (6), elles n'y ont point été établies à la faveur du principe qui protège les minorités, et ne doivent point être considérées comme des faits de propagation attestant une augmentation réelle du nombre des réformés, une extension du culte de la minorité aux dépens du culte de la majorité. Les protestants de Fribourg et de Soleure, étant absolument privés de l'exercice public de leur culte partout ailleurs que dans les communes (7) auxquelles cet exercice a été garanti par la constitution, ceux d'entre eux que leurs affaires ou leurs fonctions appellent à séjourner dans le chef-lieu ont dû obtenir l'autorisation d'y transporter en quelque sorte leurs dieux pénates et d'y exercer leur culte domestique en commun.

Il y a loin de cette tolérance, restreinte au chef-lieu et commandée par l'équité la plus vulgaire, à ce que nous voyons se passer dans le canton de Vaud. Peu de temps avant l'introduction du régime démocratique, une première chapelle catholique fut établie à Lausanne, non sans que cette innovation excitât

(6) A Fribourg et à Soleure. Ces deux chapelles ont été établies et sont entretenues au moyen de dons ou de contributions annuelles fournies par les églises protestantes de la Suisse. Il a existé, il existe peut-être encore, une semblable chapelle dans la ville même de Lucerne; mais elle n'a pu servir qu'à des étrangers, puisque les qualités de protestant et de citoyen lucernois sont incompatibles.

(7) Le district de Bucheggberg, dans le canton de Soleure, et celui de Morat, dans le canton de Fribourg.

quelques répugnances parmi le peuple et chez les hommes clairvoyants. Aujourd'hui, outre cette chapelle, il en existe six autres dans différentes villes du canton (8), et tandis que le nombre des catholiques établis dans ces chefs-lieux de districts a considérablement augmenté, la population des communes toutes catholiques du district d'Echallens n'a subi aucune diminution sensible,

A Genève, où l'exercice public du culte catholique est constitutionnellement garanti, le nombre des catholiques établis dans la ville a plus que triplé depuis vingt-cinq ans, et cela sous les yeux d'un gouvernement zélé pour la réforme et d'une église protestante fortement constituée. Le temple de Saint-Germain, jadis amplement suffisant, ne peut plus contenir aujourd'hui la population qui en assiège les portes, et les protestants voient avec inquiétude s'approcher le moment où ce culte recevra une extension, privée ou publique, dont la nécessité, et par conséquent la légitimité, ne pourra être raisonnablement contestée.

Des faits analogues s'observent dans les autres cantons réformés où il existe des minorités catholiques. Partout on aperçoit ce progrès lent, mais soutenu, mais régulier, du culte de la minorité protégée, aux dépens de celui de la majorité qui domine et qui protège.

(8) Savoir : à Nyon, à Rolles, à Morges, à Vevey, à Aigle, à Yverdon.

Sans doute la hiérarchie ne crée pas des hommes, et le nombre des conversions qu'elle opère est trop minime pour avoir sur ce progrès une influence appréciable. Le procédé qu'elle met ici en usage ne saurait être qu'un procédé distributif. La Suisse est entourée d'États catholiques où sa population se recrute naturellement; il ne s'agit, pour l'église romaine, que de favoriser ce recrutement et de le diriger de telle sorte qu'il tourne au profit des minorités catholiques dans les cantons protestants.

Et puis, ces minorités habitent en général des communes rurales, et se composent de populations agricoles dont l'accroissement est plus rapide que celui de la population protestante répandue dans les villes, ce qui fournit une seconde et plus immédiate application du procédé distributif dont je viens de parler.

En exposant, dans les précédents chapitres et dans celui-ci, le système de conduite suivi par l'église romaine en Suisse, je n'ai rien avancé qui ne soit ou constaté par des actes, ou de notoriété publique. D'ailleurs, cette église ne songe point à cacher son but, et si elle jette parfois quelque mystère sur ses moyens, ce n'est point qu'elle les désavoue ni qu'elle veuille s'en défendre; c'est tout simplement pour mieux en assurer le succès.

Pourquoi l'Église, en effet, craindrait-elle d'avouer hautement son but? Pourrait-on s'en proposer un

plus noble, au moment où tant de causes semblent conspirer pour dissoudre les liens sociaux, que celui de ramener les hommes à la concorde et à l'unité par la religion, en appuyant sur des croyances qui ont leurs racines dans le sentiment les principes d'ordre auxquels la raison ne fournit plus une base suffisante? L'église romaine croit devoir faire, pour des sociétés qu'elle regarde comme égarées par de fausses lumières, ce qu'elle fit pour des sociétés plongées dans l'ignorance pendant la période qui a précédé la consolidation du pouvoir monarchique en Europe.

Quant aux moyens qu'elle met en usage, ils sont de ceux qu'aucun homme d'État n'hésite à employer pour atteindre un but que sa conscience approuve.

Laissons au faux libéralisme ces vagues accusations et ce système de dénigrement contre la hiérarchie, qui eurent tant de succès jadis. Notre siècle a besoin de vérité, de justice, non d'exagérations ni d'antipathies. Pour moi, là où je vois proclamer des vœux bienfaisantes, je suppose des pensées louables, et je n'estime pas que les fautes ou les vices de quelques agents inéptes ou corrompus suffisent pour effacer le mérite du dessein à l'exécution duquel ils ont pris part.

Ainsi que je l'ai déjà dit, le catholicisme renferme un principe d'ordre; mais ce principe ne peut dominer la société politique sans entraver le développe-

ment et l'essor de l'intelligence et de l'âme humaines, sans ôter à notre espèce une partie de la perfectibilité dont elle est susceptible, sans rapetisser enfin l'humanité en y comprimant les forces intellectuelles et morales dont l'action libre et spontanée produit seule les grands hommes et les grandes choses.

Voilà mon grief contre l'église romaine ; je crois son principe erroné, son but dangereux ; je redoute, en particulier, pour la Suisse, l'influence d'une hiérarchie antinationale et de doctrines politiques opposées au véritable esprit républicain. Par ces raisons je suis profondément alarmé de l'impuissance des gouvernements démocratiques à lutter contre un tel adversaire, et je me demande avec anxiété quel serait donc le moyen d'empêcher ou d'éloigner l'issue désastreuse que fait pressentir l'aspect d'une lutte aussi cruellement inégale. Faut-il que le protestantisme, infidèle à son principe, se montre exclusif et intolérant ? Faut-il favoriser la propagation et l'application des doctrines subversives du radicalisme ? Peut-être les chapitres suivants jetteront-ils quelque lumière sur ces graves questions.

CHAPITRE X.

DES ÉGLISES RÉFORMÉES. — VUE GÉNÉRALE DU SUJET.

L'organisation des églises réformées de la Suisse est en partie la conséquence du principe même de la Réforme, en partie le résultat des faits auxquels ce principe a dû s'appliquer.

Les gouvernements, comme on sait, prirent l'initiative dans cette révolution religieuse, sinon quant aux opinions mêmes, du moins quant aux institutions qui devaient en découler. Le premier mouvement fut d'abord imprimé aux esprits, en Suisse comme ailleurs, par des individus isolés, par des ecclésiastiques auxquels l'État n'en avait point donné la mission; mais les gouvernements s'emparèrent de ce mouvement quand il eut acquis une certaine intensité; ils le régularisèrent; ils en consacrèrent les résultats et se chargèrent de les maintenir et de les étendre; en un mot, ce furent les gouvernements qui créèrent les églises.

L'Etat préexistait à l'Église; il était plus étendu, plus puissant qu'elle; l'Église émana de l'État, reçut de lui son organisation et devint, par cela même, purement cantonale. Ainsi, tandis que l'Etat catholique est dans l'Église et lui appartient, c'est l'église

réformée qui est dans l'État et qui appartient à l'État.

La Réforme, en niant la mission apostolique de la hiérarchie et l'infaillibilité qui en était la conséquence, détruisit l'unité de foi et l'universalité de l'Église. En appelant la raison du chrétien à puiser elle-même librement ses croyances religieuses dans les textes sacrés, les réformateurs rompaient ouvertement le grand corps de l'église universelle, sans rallier à aucun autre organisme les membres qu'ils en séparaient; or, ces membres se trouvant dès lors appartenir à des États distincts, les liens qui les unissaient en sociétés politiques servirent à former ceux qui devaient les unir en sociétés religieuses.

Il y eut pourtant, dès l'origine, quelque chose de contraire au principe de la Réforme dans cette constitution des nouvelles églises, en ce qu'on y supposait l'unité de foi et de culte dans la société politique.

Je ne parle point du cas, presque aussi fréquent, où l'on fit plus que supposer, où l'on imposa cette unité. Les confessions de foi converties en lois de l'État, comme le *consensus* helvétique de 1556, étaient des débris de catholicisme que les gouvernements et les théologiens réformés sauvèrent à grand'peine du naufrage, lorsqu'ils entrevirent les conséquences que pourrait avoir une liberté absolue en matière de religion. Abstraction faite de ce cas, une Église constituée sera toujours, au point de vue du protestantisme, un fait anormal, une création politique bien

plus que religieuse, qui se conciliera difficilement avec les principes auxquels le protestantisme a dû ses premiers succès.

Ces principes ont été, dans cette occasion, vaincus et subjugués par les faits. L'Etat préexistait; son gouvernement était la seule autorité qui pût hériter des biens et du pouvoir dont on avait dépouillé l'église universelle; en acceptant cet héritage, l'État se soumit à l'obligation d'entretenir l'église réformée, et acquit le pouvoir de l'organiser et de la diriger.

On a vu ailleurs le protestantisme, sous l'empire de circonstances toutes différentes, recouvrer la liberté qui est de son essence. Les colons de la Nouvelle-Angleterre, qui formaient une société religieuse avant d'avoir fondé leurs sociétés politiques, n'ont jamais eu d'église constituée, quelque intimement unies et confondues que les deux sociétés y aient paru être, dans l'origine de leur établissement.

La notion d'église, telle qu'elle résulte de la doctrine réformée, devait concourir à placer la société religieuse dans une position toute nouvelle à l'égard de l'État.

Suivant les doctrines de l'église romaine, la mission apostolique, transmise sans interruption des premiers apôtres aux prêtres actuels par l'institution canonique ou l'ordination, constitue le clergé seul représentant de l'Église. La *fonction* de prêtre peut bien être conférée par l'État, mais elle présuppose

chez le fonctionnaire la *mission* qui ne peut émaner que d'un chef spirituel.

Chez les protestants, la mission n'existant plus, il ne reste que la fonction, qui ne constitue point un véritable sacerdoce. L'attribution d'un caractère sacerdotal et en même temps représentatif aux ministres du culte, ayant cessé d'être un point de dogme, ne peut résulter que des lois particulières qui organisent l'Église dans chaque société réformée.

Ainsi, tandis que les catholiques ne forment qu'une église, parce qu'ils ne reconnaissent qu'une mission et qu'un clergé, les protestants forment autant d'églises qu'il y a parmi eux d'associations religieuses pratiquant un culte distinct et organisées à cet effet par une loi ou par une convention.

Si l'association religieuse se compose précisément des mêmes individus que l'association politique, les deux sociétés se confondent; l'État et l'Église ne sont plus distincts; le gouvernement qui représente l'État représente aussi l'Église. C'est ce qui avait lieu chez les premiers colons de la Nouvelle-Angleterre.

Mais le schisme est un mal inévitable dans le protestantisme, et une fois que ce mal existe, une fois que, des besoins religieux divers venant à se manifester dans l'association politique, une partie de ses membres cesse de participer volontairement au culte commun, et de se considérer comme formant avec les autres une même association religieuse, la con-

fusion de l'Eglise avec l'Etat ne subsiste plus en fait. Si alors elle se maintient en droit, ce ne saurait être qu'au moyen d'une fiction qui consiste à faire abstraction du schisme, à le regarder comme non avenu, à imposer par conséquent avec plus ou moins de rigueur aux minorités dissidentes le culte de la majorité.

Ce système d'une confusion légale de l'Eglise avec l'Etat est celui du protestantisme partout où il forme des églises constituées. Là nous voyons toujours le gouvernement de l'Eglise sinon précisément identifié avec celui de l'Etat, au moins émanant de la majorité de l'Etat, et administrant le culte de cette majorité sous des lois qui font abstraction du schisme lorsqu'elles ne cherchent pas à le détruire par la persécution.

J'ai montré ailleurs (1) que le système américain, celui des églises d'institution privée, outre qu'il est plus juste et plus en harmonie avec l'esprit du protestantisme, est encore, à tout prendre, le plus convenable sous le point de vue politique. Il peut se rencontrer, cependant, un ensemble de circonstances qui rende l'application d'un tel système dangereuse.

Lorsque de petits États protestants, faibles par eux-mêmes et faiblement unis entre eux, se trouvent rapprochés d'un groupe d'États catholiques où Rome exerce une influence prépondérante; lorsqu'ils sont

(1) Théorie des garanties constitutionnelles, t. II, p. 238 et suivantes.

en outre mélangés de populations sur lesquelles cette influence pourrait facilement s'étendre; lorsqu'ils ont ainsi en permanence devant eux un ennemi adroit, puissant, persévérant, irréconciliable, il est de toute nécessité pour eux que l'organisation de leurs églises puisse redonner ou conserver au protestantisme une partie de ces moyens d'action et de cette unité qui font la force du catholicisme.

Assurément l'alliance de l'Église avec l'État n'empêche pas le schisme de naître, et ne le détruit pas lorsqu'il existe; mais elle le réduit à des proportions insignifiantes, en ralliant au culte national tous les hommes chez lesquels le sentiment religieux n'a pas atteint un certain degré d'exaltation (2). L'Église constituée maintient donc une unité qui, pour n'être qu'apparente sous le point de vue religieux, n'en est pas moins réelle sous le point de vue politique, parce que, dans l'organisme qui représente l'Église, et qui agit au nom et pour les intérêts de l'Église, l'esprit de corps supplée à l'uniformité des opinions.

Les églises d'institution privée ont, il est vrai, le zèle du prosélytisme qui manque presque entièrement au protestantisme constitué; mais ce zèle, qui les

(2) Il faut de l'exaltation pour braver les inconvénients de plusieurs genres qui sont attachés au séparatisme dans un pays où l'Église est constituée. Le nombre des séparatistes est donc toujours fort petit, comparé à celui des dissidents, c'est-à-dire des hommes qui ne suivent pas le culte établi, ou qui le suivent avec répugnance, parce qu'ils ne le regardent pas comme l'expression fidèle de leurs croyances religieuses.

rend particulièrement odieuses à l'église romaine ; est de nulle portée contre un adversaire pour lequel tous les moyens d'exclusion et de répression sont légitimes.

D'ailleurs, les sectes diverses que le système américain, appliqué à la Suisse, y ferait surgir en foule seraient bien plus hostiles les unes aux autres qu'à leur ennemi commun. Tandis qu'elles useraient leur ardeur de prosélytisme à s'affaiblir mutuellement, Rome, profitant de leurs discordes, envahirait successivement les lambeaux épars de la Suisse protestante, et ne tarderait guère à planter sa croix triomphante sur les cathédrales de Zurich et de Genève.

A l'époque où le *consensus* helvétique fut adopté, il existait une autre confédération protestante dont la position à l'égard de l'église romaine était précisément celle que je viens signaler. Or, sans l'intervention de l'État, sans le synode de Dordrecht, sans la rigueur avec laquelle les actes de cette assemblée furent mis à exécution par l'autorité civile, que seraient devenues les Provinces Unies, déchirées par le schisme le plus violent qui se soit élevé depuis la Réformation, ayant à leurs frontières un foyer de catholicisme, au milieu de leur population des agents de la propagande romaine, et presque sur leur territoire les troupes du Roi Catholique ?

CHAPITRE XI.

ORGANISATION DES ÉGLISES RÉFORMÉES.

Non-seulement les églises de Zwingle et de Calvin n'ont point conservé la hiérarchie comme l'église anglicane; elles en ont effacé les vestiges bien plus complètement que celle de Luther (1). Dès lors la forme collégiale était la seule que pût revêtir leur organisme. L'autorité spirituelle et disciplinaire ne devait y être confiée qu'à un corps de membres de l'Église, à une assemblée représentative. Mais, ce principe admis, on pouvait en faire bien des applications diverses.

Ici nous rencontrons une nouvelle dérogation aux doctrines fondamentales de la Réforme, une nouvelle inconséquence dans la discipline du protestantisme.

(1) Dans l'Église de la confession d'Augsbourg, les consistoires ont généralement hérité du pouvoir des évêques; mais, au-dessous d'eux, il existe une véritable hiérarchie dont les *surintendants généraux* occupent le premier degré, leur inspection s'étendant sur plusieurs diocèses. Les simples *surintendants*, quelquefois appelés *métropolitains*, *doyens*, *archiprêtres* ou *prévôts*, occupent le second degré; souvent l'ordination des prêtres et partout la confirmation des catéchumènes leur est exclusivement attribuée. En outre, l'épiscopat dans l'église luthérienne a été rétabli en Prusse par Frédéric 1^{er}, et définitivement organisé par une ordonnance du 8 janvier 1816. Une ordonnance du 19 avril 1819 y a même rétabli l'archiepiscopat. L'épiscopat existe aussi dans le duché de Nassau.

On a vu comment, chez les catholiques, le caractère sacerdotal était résultat du dogme de la mission apostolique. L'église réformée ayant rejeté ce dogme, le corps qui la représente légalement ne saurait prétendre à l'inspiration immédiate, ni s'arroger sur le troupeau une autorité spirituelle, ni conférer à aucun de ses membres, par l'institution canonique, une pareille autorité, ni créer, par conséquent, un sacerdoce proprement dit. Tout ce que peut faire l'Eglise, c'est de reconnaître des capacités, de créer des docteurs, de conférer des fonctions; mais, entre la condition du théologien laïque et celle du fonctionnaire ecclésiastique, je ne vois aucune place pour un sacerdoce distinct et indépendant de la fonction.

Telle paraît aussi avoir été la manière de voir des premiers réformateurs. La discipline de Calvin ne distingue point les ministres des pasteurs et ne reconnaît aucun ordre sacerdotal en dehors des ecclésiastiques fonctionnants (2). Ainsi, la consécration au ministère n'était primitivement pas autre chose

(2) « Il y a quatre ordres ou espèces de charges que Notre-Seigneur » a instituées pour le gouvernement de l'église, assavoir les pasteurs, » puis les docteurs, après les anciens, quatrièmement les diacres. » (Ord. ecclés. de Genève, art. 2.) Ainsi, l'ordre n'est qu'une charge, une fonction. Toutes les dispositions du titre 1^{er}, sur les devoirs et sur l'élection des pasteurs, sont évidemment conçues dans cet esprit. Quant aux trois autres ordres ou fonctions, leur définition et leurs attributions excluent encore mieux toute idée d'un caractère ecclésiastique. Voyez la note II de l'appendice.

que la nomination à des fonctions ecclésiastiques. La distinction entre ces deux actes s'est introduite par l'usage, sans qu'on puisse fixer l'époque précise de ce changement.

Aujourd'hui, l'existence d'un clergé protestant dont les membres ont le caractère ecclésiastique, alors même qu'ils ne sont revêtus d'aucune fonction, est un point de discipline coutumière à peine contestable. La consécration, chez les réformés, a remplacé l'ordination des catholiques. Les lois de la plupart des États suisses, en attachant au caractère ecclésiastique certaines exclusions et certains privilèges, ont sanctionné l'abus et ont consolidé le préjugé qui lui sert de fondement.

Ce débris du catholicisme, qui s'est insinué presque inaperçu dans le protestantisme, a plus d'importance qu'on ne serait tenté de lui en attribuer au premier abord. En effet, suivez la série des conséquences qui en découlent :

1° Les fonctions sacerdotales ne peuvent être exercées que par un ecclésiastique ;

2° Le caractère ecclésiastique ne peut être transmis que par ceux qui en sont eux-mêmes revêtus ;

3° Ceux-là, aussi, doivent être les conducteurs spirituels de l'Église et former le corps qui en administre les intérêts.

Voilà donc un élément aristocratique dans l'organisation de l'église réformée. Un clergé la représente

et la dirige, et ce clergé se recrute lui-même comme les conseils des anciens cantons aristocratiques.

L'existence d'un corps exclusivement formé d'ecclésiastiques est constitutionnellement reconnue dans les États réformés de la Suisse, où il porte le nom de *synode*, quelquefois celui de *classe* ou de *compagnie* (3).

Quelles que soient les attributions légales d'un tel corps, sa mission est évidemment de maintenir l'uniformité dans le culte et dans l'enseignement religieux. Sa compétence virtuelle comprend donc cet enseignement et la discipline tant intérieure qu'extérieure de l'Église. Si les décisions du synode sont soumises au contrôle d'un autre corps, ou subordonnées à la sanction de l'État, si, en un mot, elles ne sont que des préavis, elles n'en jouissent pas moins d'une autorité presque absolue.

(3) Les synodes, institués dans les églises de la confession d'Augsbourg, et dont la mission est uniquement d'être les organes de l'Église auprès des consistoires et du gouvernement, ne doivent point être confondus avec les corps qui portent ce nom dans les cantons protestants de la Suisse allemande, celui de *classe* dans le canton de Vaud et de Neuchâtel, et celui de *compagnie* à Genève, corps en général exclusivement formés de membres du clergé, et qui étaient appelés à diriger, à gouverner l'Église, autant qu'à en être les organes. Constitution de Zurich, art. 69; de Berne, art. 11; de Genève, art. 31 et 32. Dans l'État d'Appenzell (R. E.), le synode comprend tous les ecclésiastiques du pays, qu'ils soient ou non pasteurs, plus les six membres laïques du tribunal matrimonial. A Zurich et à Schaffhouse, la présidence du synode est une dignité, si je ne me trompe, conférée à vie; celui qui en est revêtu se nomme *Antistes*.

En effet, lorsque la compétence positive des corps n'égale pas la compétence virtuelle qui est le résultat de leur organisation, il arrive de deux choses l'une : ou cette organisation s'altère et le corps change de nature, ou la compétence positive devient une pure forme sous le masque de laquelle s'exerce la compétence virtuelle.

Le pouvoir de se recruter lui-même est indispensable au clergé pour qu'il puisse accomplir sa mission, et ce pouvoir résulte rigoureusement de l'hypothèse d'une vocation sacerdotale distincte de la fonction. C'est l'élément aristocratique invariable de la constitution de l'Église.

Quant au pouvoir de conférer les fonctions sacerdotales, il ne forme point une attribution essentielle des corps ecclésiastiques, historiquement ni logiquement. Dans les premiers temps qui ont suivi la Réformation, le peuple prenait à l'élection des pasteurs une part plus ou moins directe, qu'il a conservée intacte dans les démocraties pures (4). Dans les autres Etats, ce pouvoir avait été concentré, comme les pou-

(4) « Les assemblées de paroisse (*kirchhören*) ont le droit de nommer » et de révoquer le pasteur. » (Const. d'App. (R. E.), art. 8.)

« La commune paroissiale (*kirchgemeinde*) se compose de tous les » citoyens actifs de la paroisse. Elle statue, dans la limite des lois, sur » les affaires ecclésiastiques de la paroisse, a l'inspection sur l'adminis- » tration des biens de l'église, et l'élection, tant du pasteur que des » inspecteurs et des autres fonctionnaires de l'église. » (Const. de Glarus, art. 87.)

voirs politiques, entre les mains de l'aristocratie, et il était en général exercé concurremment par le corps ecclésiastique et par le gouvernement de l'État, le premier désignant les candidats, le second les confirmant.

Logiquement, un tel pouvoir devrait appartenir à l'État seul, car l'église réformée étant comprise dans la société politique, organisée par une loi, en un mot, cantonale, ses ministres sont des fonctionnaires de l'État. Mais l'intervention du corps ecclésiastique, ne s'exerçât-elle que sous forme de préavis, augmente beaucoup la force de l'Église et sa tendance à l'unité.

L'église protestante, ainsi organisée, si elle est à quelques égards infidèle au principe qui lui a donné l'être, ne se présente du moins pas désarmée dans la lutte incessante que lui livre l'église romaine. Elle est dirigée par un véritable sénat composé de l'élite de ses membres, par des hommes qu'un caractère presque indélébile attache irrévocablement à ses intérêts, par un corps inamovible dans lequel les traditions d'une politique habile se transmettent d'âge en âge, et dont les vues embrassent le présent et l'avenir. En outre, comme elle dépend de l'État et qu'elle reçoit de lui son organisation et ses moyens matériels d'existence, il se forme entre elle et lui un contrat synallagmatique en vertu duquel l'Église peut invoquer la protection de l'État, et le gouvernement de l'État est obligé de la maintenir par tous les moyens dont il dispose.

Je ne puis m'empêcher, je l'avoue, de regarder cette constitution aristocratique et la position forte qu'elle procure à l'Église comme des conditions de salut pour les petits États protestants, surtout pour ceux qui comptent parmi leurs citoyens une forte minorité de catholiques, ou qui ont près d'eux, parmi leurs alliés les plus intimes, un centre d'action que Rome a choisi exprès pour la propagation de l'ultramontanisme.

Il est une vérité que de tels États ne doivent jamais perdre de vue, c'est que l'église romaine aspire à la destruction du protestantisme et ne cessera jamais d'y travailler. C'est pour elle plus qu'un intérêt, plus qu'un droit; c'est un devoir. Elle ne reconnaît point, elle ne reconnaîtra jamais dans le protestantisme une forme du christianisme, une religion tolérable, dont l'existence puisse avoir plus de valeur qu'un simple fait. Aussi comprend-elle les États réformés dans les diocèses de ses ministres, sous le nom *partes infidelium*, les traitant à peu près comme elle traite les musulmans et les païens. En cela, elle est parfaitement conséquente, et il n'y a pas le moindre reproche à lui adresser.

Mais cette intention si notoire, si ouvertement avouée de l'église romaine, ne donne-t-elle pas aux États protestants le droit, ne leur impose-t-elle pas le devoir d'employer pour leur propre défense tous les moyens que permet une politique juste et humaine?

Une société réformée ne pourrait-elle, sans manquer de charité ou de tolérance et sans fournir ainsi aux catholiques de justes sujets de plainte, prendre les mesures nécessaires pour maintenir avec rigueur les limites tracées entre les deux confessions et pour empêcher toute extension du catholicisme aux dépens du protestantisme? Ou bien aurais-je tort de penser que subir le joug de Rome soit pour un État protestant la pire des éventualités, le genre d'asservissement le plus funeste, la mort politique la plus hideuse?

CHAPITRE XII.

RAPPORTS DE L'ÉGLISE RÉFORMÉE AVEC L'ÉTAT.

Dans les cantons exclusivement protestants (1), où, l'église de la majorité étant constituée, la loi fait abstraction complète du schisme et des minorités dissidentes, où par conséquent la société religieuse et la société politique sont confondues, il est évident que le gouvernement civil représente l'Église aussi bien que l'État, et que dès lors il ne peut être question des rapports de l'Église avec l'État, mais seulement du degré d'importance qu'accorde la loi aux intérêts religieux, et de la participation plus ou moins grande qu'elle attribue, dans l'administration générale, au clergé qui représente spécialement cette catégorie d'intérêts. S'il n'est pas suffisamment pourvu aux intérêts religieux, si le clergé n'obtient aucune part, ou n'a qu'une part insuffisante dans le gouvernement, c'est l'Église même, c'est-à-dire la société religieuse, qui l'a voulu, et il serait absurde ici de parler d'une soumission trop complète de l'Église à la direction et à l'inspection de l'État, puisque c'est l'Église même qui, sous le nom d'État, se dirige et s'inspecte à son gré.

(1) Il faut comprendre dans ce nombre ceux de Schaffhouse, de Zurich et de Vaud, où le nombre des catholiques est insignifiant,

Cependant, les Etats de cette catégorie ont en général confié l'administration des intérêts religieux à un corps distinct, nommé tantôt conseil ecclésiastique (*kirchenrath*), tantôt consistoire, et qui forme un dicastère, un département de l'administration, correspondant au ministère du culte des monarchies (2).

Ce dicastère, dont pourraient à la rigueur se passer les États exclusivement protestants, est à peu près indispensable dans les États mixtes où le corps exécutif, composé en partie de membres catholiques, ne saurait être considéré comme apte à gouverner l'église réformée. Là, il existe fréquemment deux conseils ecclésiastiques, l'un pour le culte réformé, l'autre pour le culte catholique, et leur position normale serait de représenter l'État dans ses rapports avec chacune des deux églises, c'est-à-dire d'exercer en premier ressort l'inspection qui appartient au gouvernement de l'État sur le culte et sur tous les actes des corps ou des fonctionnaires ecclésiastiques.

Mais sur ce point, comme sur plusieurs autres, la Suisse offre une bigarrure d'institutions diverses

(2) Tel est à Genève le consistoire, formé de quinze membres ecclésiastiques délégués par la *Compagnie*, et de vingt-quatre membres laïques élus par les membres protestants des conseils municipaux. (Const. de Genève, art. 93 et suiv.). Dans le canton de Vaud une loi récente a institué un conseil ecclésiastique pareillement mixte. Dans quelques-uns des États de la Suisse allemande, ce corps est institué par la constitution. — Const. de Glarus, art. 76; const. de Zurich, art. 69; const. de Thurgovie, art. 183 à 189; const. de Schaffhouse, art. 63.

qu'il est fort difficile de rattacher à des principes généraux. La théorie des rapports de l'Église avec l'État s'est peu développée dans les cantons protestants, grâce à la confusion des sociétés religieuse et politique; elle a été mal comprise ou mal appliquée dans les États mixtes, à cause des tendances exclusives du catholicisme et des positions si essentiellement différentes des deux églises.

En théorie, l'église réformée, se trouvant comprise dans l'État et ayant reçu de la loi son existence, est soumise, comme toute autre association, au contrôle, et de plus à la direction suprême du gouvernement; de sorte que les corps même ecclésiastiques, auxquels cette direction est confiée, ne l'exercent que par délégation. Le gouvernement de l'État, ayant créé un certain organisme dans le but de pourvoir aux intérêts religieux de la population protestante, doit continuer à diriger la vie de cet organisme, à le modifier même au besoin pour lui faire atteindre son but. Ainsi, rien ne doit se passer dans l'Eglise qui ne soit conforme aux règles établies ou sanctionnées par le gouvernement, et celui-ci doit pouvoir intervenir de son chef pour changer la direction de l'Église, lorsqu'elle s'écarte du but en vue duquel on l'a organisée.

En pratique, les causes que j'ai indiquées ont fait obtenir presque partout à l'église réformée une position plus indépendante que celle qui résulterait de

ces principes. Il a paru souverainement injuste de soumettre la confession dominante à un contrôle auquel se trouvait soustraite l'église de la minorité, souverainement impolitique de faire participer à la direction de l'église réformée les membres d'une société religieuse qui ne reconnaît pas dans le protestantisme une forme du christianisme, et qui aspire ouvertement à le détruire.

Dans les cantons qui ont admis le principe de la *parité*, c'est-à-dire où les deux confessions différentes sont représentées, dans chaque corps constitué, proportionnellement au nombre de leurs adhérents, on a introduit une espèce de dualité qui est propre à la Suisse et qui doit singulièrement compliquer l'administration (3). Le gouvernement est en quelque sorte dédoublé, chacune des confessions dominantes ayant son Grand Conseil et son Conseil exécutif séparés, pour toutes les questions relatives au culte, à l'instruction publique et à l'organisation de l'Eglise. Toutefois, les décisions de chaque collège du Grand Conseil ne peuvent acquérir force de loi que par la sanction du corps entier (4), et celles des conseils administratifs de chaque confession ne sont que des

(3) Ce dédoublement n'a plus lieu que dans les cantons de Saint-Gall, de Thurgovie et de Glarus. Const. de Saint-Gall, art. 47, 117 et 118; de Thurgovie, art. 192; de Glarus, art. 29.

(4) A Saint-Gall, elles peuvent aussi être soumises au veto facultatif des communes; à Glarus, elles doivent être approuvées par la *landsgemeinde*.

préavis soumis au corps exécutif mixte, en tout ce qui concerne la discipline extérieure des cultes et les rapports de l'Église avec l'État.

Dans les cantons qui n'ont point admis le dédoublement ni le principe de la parité sur lequel il repose, mais qui ont constitué un dicastère à part pour l'administration de l'église réformée, le gouvernement ne s'est réservé qu'une part indirecte dans la nomination et dans la révocation soit des fonctionnaires du culte, soit des membres même laïques de ce dicastère, ainsi que dans toute la discipline intérieure de l'Église; de sorte que son contrôle n'est guère permanent et manifeste qu'à l'égard de la discipline extérieure, c'est-à-dire de la police des cultes, dont il ne s'est nulle part dessaisi.

L'église réformée jouit ainsi, dans les cantons mixtes, d'une indépendance qui, lui étant constitutionnellement assurée, ne peut recevoir aucune atteinte des lois ordinaires. Cependant, comme la constitution peut y subir des changements, comme ces changements doivent émaner d'une assemblée mixte pour être ensuite soumis aux suffrages de tous les citoyens sans distinction, l'intervention des catholiques dans l'organisation des églises réformées n'est pas rendue impossible, et une porte reste ouverte à l'influence de Rome sur les destinées du protestantisme (5).

(5) C'est une chose bizarre, sans doute, que les dispositions constitu-

tionnelles sur l'organisation de l'église réformée se trouvent ainsi soumises à l'approbation d'une minorité, et quelquefois, comme à Saint-Gall, d'une majorité de citoyens catholiques. C'est là une conséquence du veto à laquelle ne paraissent point avoir songé ceux qui l'ont introduit dans le droit commun de la Suisse. Il y a bien plus encore que cela dans les cantons de Saint-Gall et de Bâle-Campagne, où les lois ordinaires étant soumises au veto facultatif du peuple, la fraction catholique de la population peut se trouver appelée à voter sur tous les détails de l'organisation de l'église réformée. A Genève, il a été sérieusement proposé dans la constituante de faire voter les citoyens protestants à part sur le titre de la nouvelle constitution qui contient l'organisation de leur église. C'eût été reconnaître et constituer formellement dans le canton deux peuples différents.

CHAPITRE XIII.

ACTION DE LA DÉMOCRATIE SUR LES ÉGLISES
RÉFORMÉES.

En terminant le précédent chapitre, j'ai signalé une des conséquences qui découlent de l'application des formes démocratiques aux États mixtes de la Suisse. Celle-là n'est point la seule ni la plus importante.

L'organisation des églises réformées, étant le produit des lois de la société politique, n'a point ce caractère d'immutabilité qui fait surnager la hiérarchie catholique au-dessus de toutes les révolutions. Quand une réforme constitutionnelle s'opère dans la société politique, comme la société religieuse en fait partie, se confond même quelquefois avec elle, les idées qui ont amené la réforme et les principes qu'elle consacre s'appliquent à l'organisme ecclésiastique autant qu'à l'organisme politique. Ainsi, cette position exceptionnelle du clergé, que j'ai signalée comme faisant la force principale de l'église constituée, a dû subir, et a subi en effet l'influence de la démocratie.

Ce n'est pas, on doit bien le penser, au profit du gouvernement de l'État que le clergé protestant a été dépouillé d'une partie de son pouvoir; c'est au pro-

fit de la masse, au profit de l'Église-peuple. L'intervention des laïques dans l'administration de l'Église, tel a été le résultat le plus saillant de cette influence. L'élection des fonctionnaires ecclésiastiques a été attribuée tantôt aux paroisses même (1), tantôt à des corps composés de laïques et d'ecclésiastiques (2); des laïques sont entrés en plus grand nombre dans les consistoires locaux et dans les commissions scolaires; enfin, ces conseils mixtes dont j'ai parlé ont reçu des attributions qui tendent à effacer, qui réduisent souvent à un rôle secondaire, dans les questions même d'organisation et de discipline intérieure, les assemblées du clergé, synodes, compagnies ou classes (3).

Cette substitution de l'Église-peuple à l'Église-clergé est sans contredit selon l'esprit du protestantisme, selon l'esprit, surtout, de la discipline presbytérienne telle que l'avaient établie Zwingle, Farel et Calvin. Le développement de la Réforme devait produire,

(1) Comme à Zurich, où la commune paroissiale (*kirchgemeinde*) nomme le pasteur sur une présentation en nombre triple du conseil ecclésiastique.

(2) Le tribunal matrimonial (*Ehegericht*) des cantons d'Appenzell (R. E.) et de Glarus, le consistoire local (*stillstand*), dans les cantons de Zurich, de Thurgovie, etc., sont composés en majorité de laïques.

(3) Ainsi, à Schaffhouse, c'est le conseil ecclésiastique et non le synode qui reçoit les ministres, et qui nomme, ou propose tout au moins, les pasteurs et les autres fonctionnaires ecclésiastiques. (Const. de Schaffhouse, art. 63.) A Genève, cette dernière attribution a été conférée à un corps composé du consistoire et de la compagnie réunis. (Const. de Genève, art. 93.)

sous des gouvernements républicains, le système presbytérien; sous des gouvernements monarchiques, le système épiscopal de l'Angleterre, ou le système consistorial de l'Allemagne.

Mais le protestantisme est, en lui-même, essentiellement démocratique. La démocratie et le protestantisme sont deux enfants d'une même idée, deux produits d'une même tendance de la nature humaine. Aussi est-ce le système entier des églises constituées qui se trouve menacé par les institutions démocratiques.

En effet, l'introduction des laïques, c'est-à-dire d'un élément amovible, et par conséquent variable, dans l'administration de l'Église, tend inévitablement à y faire prévaloir l'idée philosophique sur le droit positif, le principe abstrait de la Réforme sur les intérêts de l'église constituée.

Le clergé de l'église nationale est en majorité favorable au maintien de l'institution, parce que le caractère ecclésiastique, avec les exclusions ou les privilèges civils qu'on y a généralement attachés, forme entre tous ceux qui en sont revêtus un lien durable, les anime d'un esprit de corps permanent. La qualité de membres du clergé n'est point neutralisée chez eux par celle de citoyens, et ils sont plus sensibles à la diminution de leur pouvoir qu'à l'avantage d'en faire partager aux laïques les charges et la responsabilité. Ce ne sera donc pas sans une opposition plus

ou moins patente de la part du clergé que s'accompliront les changements par lesquels l'église réformée, se détachant de l'État, perdra peu à peu son caractère d'institution politique pour assumer celui d'une association indépendante.

D'un autre côté, il y a soit parmi les laïques, soit dans le clergé même, des minorités singulièrement actives qui favoriseront ces changements de tout leur pouvoir. Ce sont d'abord les esprits forts, les indifférents en religion, qui redoutent par-dessus tout l'influence du clergé sur l'État et qui saisiront ce moyen de la détruire; ce sont, ensuite, les hommes à convictions ardentes ou exaltées, qui redoutent l'intervention de l'État dans les questions religieuses, et qui ne pensent pas que les vraies doctrines aient besoin de sa protection pour vivre et pour se propager.

Restent les tièdes, qui forment partout l'immense majorité; mais ceux-là reçoivent l'impulsion et ne la donnent guère. D'ailleurs cette majorité, appelée à former l'élément amovible du gouvernement de l'Église, s'y montrera étrangère aux vues d'avenir qui devraient en diriger la marche, y représentera plutôt les intérêts individuels et présents des citoyens réformés que l'intérêt politique de la société religieuse, révélera une foule de dissidences qui seraient demeurées inaperçues sous la direction exclusive du clergé, et donnera ainsi au fait inévitable du schisme une importance et une étendue telles, que le main-

tien d'une église constituée ne sera plus possible.

La démocratie marche donc avec lenteur, mais sûrement, vers le système des églises d'institution privée, à moins qu'un obstacle imprévu n'arrête ses progrès, ou que le peuple en masse ne s'éclaire assez pour comprendre l'utilité d'une organisation qui donne à l'église protestante de l'unité, de la force et des chefs habiles. Déjà le gouvernement de cette église s'est affaibli, en Suisse, par sa division entre plusieurs corps et par l'introduction des laïques; il s'est affaibli, non-seulement à l'égard du troupeau qu'il gouverne, mais à l'égard des ennemis extérieurs du protestantisme.

L'assemblée de Cloten et l'insurrection du 6 septembre 1839, que j'ai entendu citer comme une preuve de la vivacité des croyances dans l'église de Zurich, prouve bien plutôt la faiblesse et l'insuffisance du gouvernement de cette église. Le conseil d'éducation et le conseil exécutif ont pu appeler à la chaire de théologie dogmatique dans l'université de Zurich le rationaliste allemand Strauss, dont les doctrines étaient en opposition directe avec celles qu'enseignait le clergé cantonal; ils ont pu maintenir cette nomination une année entière; ils ont pu, ce qui est plus fort, placer à la tête de l'instruction primaire un autre rationaliste! Et il a fallu que le clergé, sortant de ses habitudes et foulant aux pieds la mo-

rale chrétienne, provoquât une révolution, puis se mit en personne à la remorque de l'émeute, tant il se trouvait faible, tant il était dépouillé de tout moyen légal d'accomplir sa mission, c'est-à-dire de conserver l'uniformité du culte et de l'enseignement religieux !

Dans le canton de Vaud, des faits d'une autre nature, non moins significatifs, ont attesté récemment l'influence des institutions démocratiques sur l'église constituée. Le Grand Conseil, appelé par un article de la constitution à régler les rapports de l'Eglise avec l'Etat, en a pris occasion de modifier l'organisation même de l'Eglise, en établissant, pour la diriger, une commission mixte, en abolissant la confession de foi, garantie jusqu'alors respectée de l'unité du culte et de l'enseignement, puis, en instituant des jurys mixtes et temporaires, chargés d'examiner et de juger les doctrines qui leur seront dénoncées comme hétérodoxes.

L'opinion ne s'est pas arrêtée à ce premier pas vers la destruction de l'église constituée. Déjà de nombreuses voix, et parmi elles des voix puissantes, se sont prononcées ouvertement pour la séparation complète de l'Eglise et de l'Etat. Bien plus, il existe aujourd'hui dans ce canton, si je ne me trompe, une association religieuse composée de membres de l'Eglise nationale qui se sont constitués en église

privée, salariant à leurs frais un pasteur et pourvoyant par eux-mêmes à leurs besoins religieux, en dehors du gouvernement de l'église constituée, dont ils continuent cependant à faire partie.

La révolution du 22 novembre 1841 a introduit, dans l'organisation de l'église de Calvin à Genève, des changements d'une portée non moins évidente et d'une tendance tout à fait semblable (4).

Je n'examine point si le protestantisme, ramené ainsi à des formes qui seront en harmonie avec son principe, rendra les hommes meilleurs ou plus heureux, ni s'il en deviendra plus capable de faire de nouvelles conquêtes dans quelques provinces des vastes domaines du catholicisme et du paganisme. Je ne l'ai envisagé qu'en regard des États de la Suisse, auxquels il sert de bouclier contre l'influence antinationale de la hiérarchie romaine, et qui ne trouveraient certes qu'une bien faible compensation à la perte de leur indépendance et de leur nationalité dans la conversion d'une horde asiatique ou de quelques centaines de familles catholiques parsemées sur le continent d'Europe.

Les destinées générales du protestantisme peuvent

(4) Voir le titre VII de cette constitution dans l'appendice à la fin du 2^e tome. Les attributions conférées au consistoire appartenaient auparavant les unes à la compagnie des pasteurs, les autres au conseil d'État.

être indépendantes du sort de quelques petits États protestants, et ce ne serait pas réfuter mes raisonnements et mes prévisions que de les combattre sur un terrain où jé n'ai pas songé un seul instant à me placer.

APPENDICE DU TOME I^{er}.

I. — NOTES.

(NOTE A.)

Adresse des petits cantons au directoire de la république française.

Citoyens directeurs,

La république française, en se déclarant l'amie et l'alliée du peuple suisse, et en promettant de respecter son droit de souveraineté, semblait n'avoir en vue que de favoriser les efforts qui pourraient être faits par les habitants des cantons aristocratiques pour faire renaitre cette liberté primitive dont les États démocratiques furent les fondateurs.

Tranquillisés par ces principes, si solennellement reconnus de la république française, nous étions bien éloignés de croire qu'elle voulût porter atteinte à la liberté et à l'indépendance des gouvernements populaires, tandis qu'elle se plaisait à les proposer pour modèles aux autres peuples de la Suisse.

Cependant l'approche des armées, l'incertitude de leur destination, les nouvelles qui nous arrivaient, les bruits publics qui se répandaient, tout concourut bientôt à nous alarmer aussi, nous les paisibles habitants des vallons de l'Helvétie.

Mais l'opinion que nous avons de votre équité, citoyens directeurs, et la confiance où nous sommes que votre conduite s'accordera toujours avec vos principes et vos promesses, calmèrent bientôt notre inquiétude.

Nous jouissions à peine des bienfaits de cette sécurité, nous nous livrions à peine à l'espérance, lorsque tout à coup nous reçûmes, par le gouvernement provisoire de Soleure, le projet d'une nouvelle constitution helvétique, et l'invitation pressante d'y adhérer; nous apprîmes en même temps, par la rumeur publique, que tous les cantons de la Suisse seraient forcés de s'y soumettre.

Nous ne trouvons pas d'expressions assez fortes pour vous peindre,

citoyens directeurs, la consternation que répandit parmi nous cette nouvelle, que le concours de tant de circonstances rendait vraisemblable.

C'est en vain que nous chercherions à exprimer la douleur dont elle remplit nos âmes. Rien n'égale à nos yeux le malheur de perdre une constitution fondée par nos ancêtres, adaptée à nos mœurs, à nos besoins, et qui, pendant plusieurs siècles, nous a fait jouir de toute la somme d'aisance et de félicité dont nos paisibles vailons sont susceptibles.

Citoyens directeurs, s'il est possible que vous ayez pris la résolution de changer la forme de nos gouvernements populaires, permettez que nous vous parlions, à cet égard, le langage de la franchise et de la liberté. **Permettez que nous vous demandions sans détour si vous avez découvert dans nos constitutions quelque chose qui soit en opposition avec les principes de la vôtre.**

Pourrait-on trouver quelque autre forme de gouvernement qui mît le pouvoir souverain aussi exclusivement entre les mains du peuple? qui fit régner parmi toutes les classes de citoyens une plus parfaite égalité? qui fit jouir chaque membre de l'État d'une plus grande somme de liberté? Nous ne portons d'autres chaînes que les chaînes légères de la religion et de la morale, d'autre joug que celui des lois que nous nous sommes données. Ailleurs, peut-être, il peut rester au peuple quelque chose à désirer à cet égard.

Mais nous, les descendants de Guillaume Tell, dont aujourd'hui vous célébrez les exploits; nous qui avons joui tranquillement jusqu'à ce jour de ces constitutions, pour le maintien desquelles nous vous parlons avec toute l'énergie que nous inspire le sentiment de la justice de notre cause; nous n'avons qu'un seul vœu, vœu unanime, celui de rester soumis aux gouvernements que la prudence et le courage de nos aïeux nous ont légués. Eh! quel gouvernement, citoyens directeurs, pourrait mieux être en accord avec le vôtre?

Nous sommes les peuples de ces contrées dont vous avez si souvent promis de respecter la souveraineté. C'est nous qui sommes les souverains de nos petits États; nous élisons nos magistrats et les révoquons à notre bon plaisir; les divisions de nos cantons élisent les conseils qui sont nos représentants, les représentants du peuple.

Telles sont, en abrégé, les bases de notre constitution. Ne sont-elles pas les mêmes que celles sur lesquelles est fondé votre gouvernement?

Comment auriez-vous la volonté de détruire notre organisation poli-

tique, et avec elle notre bonheur? Quels seraient les motifs d'une telle violence? Quel avantage pourriez-vous en retirer?

Vous avez sans doute la puissance nécessaire pour accomplir vos desseins; mais votre justice ne vous permettra pas d'employer la force pour nous imposer une constitution qu'à peine la centième partie de nos citoyens seraient en état de comprendre.

Nous sommes des peuples de pâtres et de montagnards qui, fidèles à la simplicité des mœurs de nos ancêtres, avons su jusqu'ici n'avoir que peu de besoins et nous contenter de notre heureuse médiocrité. Les faibles revenus de nos cantons suffiraient à peine à salarier les fonctionnaires que nous donnerait la nouvelle constitution.

Il faudrait recourir aux propriétés particulières, dont l'épuisement rapide amènerait une indigence générale, et serait une source intarissable de désordres et de calamités.

Ne vous étonnez donc pas, citoyens directeurs, si la certitude que nous avons de cette affligeante perspective nous fait abhorrer ce nouvel ordre de choses, et nous le fait envisager comme un fardeau qui excède nos forces.

Votre profonde politique, vos connaissances exactes sur le caractère, la position et les ressources des peuples qui nous environnent, viendront à l'appui de ces représentations, et votre humanité, plus éloquente que nous-mêmes, sera notre défenseur auprès de vous.

La grande nation, qui met sa gloire à remplir ses annales d'actes de justice et de générosité, pourrait-elle les souiller du récit de l'oppression d'un peuple paisible, qui ne lui a jamais fait de mal, et qui n'avait ni la volonté ni la force de lui nuire?

Loin de nous faire redouter un pareil sort, vos principes connus nous donnent le consolant espoir que vous n'avez projeté la nouvelle constitution que pour les peuples de la Suisse qui la demandaient, et qu'au milieu des changements que vous allez opérer, vous laisserez les gouvernements démocratiques, comme autant de monuments de votre justice et de votre admiration pour les héros dont ils sont l'ouvrage et dont vous avez si souvent proclamé les hauts faits.

Veuillez, citoyens directeurs, nous donner encore une preuve de vos intentions généreuses envers les cantons démocratiques, en ordonnant que leurs communications avec le reste de la Suisse ne soient pas interrompues.

Veuillez, surtout, nous tirer bientôt de la cruelle incertitude où nous sommes; alors nos paisibles vallées retentiront des expressions de notre reconnaissance pour la grande nation et pour ses dignes magistrats.

Schwitz, le 5 avril 1798.

(NOTE B.)

Voici quelle était, d'après les constitutions de 1831, la représentation proportionnelle de la ville et des campagnes dans les cantons de Zurich, de Lucerne et de Soleure.

I. *Zurich*. Les bourgeois de la ville formaient treize tribus dont deux grandes, quatre moyennes et sept petites. Chaque tribu élisait, mais seulement parmi ses membres ou parmi ceux des autres tribus de la ville, savoir : les grandes, six députés; les moyennes, cinq; les petites, quatre; en tout soixante députés exclusivement pris dans la bourgeoisie de Zurich.

Le reste du territoire était divisé en cinquante-deux tribus, dont celle de Winterthur élisait cinq députés, chacune des autres un député pris dans leurs propres membres.

En outre, chacune de ces cinquante-deux tribus élisait, savoir : Winterthur, trois députés; neuf autres, deux; les dernières chacune un député, membre ou non de la tribu, mais bourgeois de la campagne. En tout cent dix-neuf députés pris exclusivement hors de la bourgeoisie de Zurich.

Enfin les députés ainsi nommés étaient eux-mêmes trente-trois membres, savoir : onze de la bourgeoisie de Zurich, et vingt-deux de la bourgeoisie du reste du canton; lesquels avec les députés directs formaient le Grand Conseil de deux cent douze membres.

Sur ces deux cent douze membres, la bourgeoisie de Zurich en fournissait exclusivement soixante-onze, c'est-à-dire le tiers; ainsi cette bourgeoisie, comptant à peine 10,000 individus, sur une population totale de 225,000, était représentée par le tiers du Grand Conseil. (Constitution de Zurich (1831), art. 33.)

II. *Lucerne*. La ville formait un cercle électoral où tous les citoyens domiciliés, réunis en un seul collège, élisaient dix-huit députés, dont seize exclusivement parmi les bourgeois de la ville. Le reste du canton était divisé en vingt-quatre cercles électoraux qui avaient à élire soixante-

deux membres, proportionnellement à leur population et pris indistinctement parmi tous les citoyens du canton.

Les quatre-vingts membres ainsi nommés en élisait à leur tour vingt dont six parmi la bourgeoisie de Lucerne, un parmi les autres citoyens domiciliés dans la ville, sept parmi les citoyens de la campagne et six indistinctement. La bourgeoisie de Lucerne fournissait donc exclusivement vingt-deux membres sur les cent dont se composait le Grand Conseil, c'est-à-dire plus d'un cinquième; or, cette bourgeoisie comptait à peine 3,000 individus sur une population totale de 103,000 âmes. (Constitution de 1831, art. 37.)

III. *Soleure*. Les cent neuf membres du Grand Conseil étaient nommés, savoir : vingt-six directement par les cercles électoraux, soixante-dix indirectement par des collèges d'électeurs, treize par le Grand Conseil.

Pour l'élection directe, le canton était divisé en dix cercles, dont celui de Soleure élisait huit, chacun des autres deux membres, pris exclusivement parmi les citoyens du cercle; en tout vingt-six.

Pour l'élection indirecte, la ville de Soleure était divisée en quatre quartiers dont chacun élisait comme électeurs le tiers de ses bourgeois. Tous les élus des quatre quartiers formaient un seul collège électoral appelé à élire vingt-six membres du Grand Conseil, dont deux au moins en dehors du cercle, le reste indistinctement. Dans la campagne les électeurs étaient nommés par les communes à raison d'un pour cinquante habitants, et se réunissaient par cercles pour nommer des nombres déterminés de députés, en tout quarante-quatre, savoir : deux en dehors de chaque cercle, le reste indistinctement. Total des élections indirectes, 70.

Enfin les treize membres nommés par ces quatre-vingt-seize étaient élus, savoir : trois exclusivement dans la ville, six dans la campagne, quatre dans tout le canton indistinctement.

Ainsi, la ville de Soleure n'avait d'éligibilité exclusive que pour onze membres, mais son collège électoral en élisait en outre vingt-six; sa représentation totale, dans le Grand Conseil, était donc au moins de trente-sept, c'est-à-dire de plus du tiers, sur une population de 33,000 âmes dont elle formait à peine la onzième partie. (Constitution de 1831, art. 3 et suivants.)

(NOTE C.)

« Les premiers Français réfugiés en Suisse pour cause de religion avaient apporté des capitaux ou une industrie. Dans la plupart des lieux où on leur permit de s'établir, ils fondèrent des bourses destinées à assister ceux d'entre eux qui tomberaient dans l'indigence; ces bourses grossirent par des économies et par les dons successifs des membres de l'association. Dans la suite, le nombre de ces réfugiés augmentant au point de donner des inquiétudes sur leurs moyens d'existence, le gouvernement défendit aux communes de recevoir pour habitants de nouveaux réfugiés, à moins qu'ils n'eussent une attestation de la direction d'une de ces bourses, portant qu'ils en seraient assistés au besoin. Il donna d'ailleurs à ces directions, sur les ressortissants de leurs bourses, une surveillance analogue à celles qu'exerçaient les autorités communales sur leurs bourgeois. Ces bourses devinrent ainsi des corporations suffisantes pour assurer à ceux qui en étaient membres les avantages de l'indigénat.

» Les longues guerres qui désolèrent les États voisins de la Suisse avaient jeté dans ce pays un grand nombre d'étrangers, qui, s'y étant perpétués de générations en générations, avaient perdu leurs droits d'indigénat dans leur patrie originaire, et qui, n'étant bourgeois d'aucune commune du canton, pouvaient être repoussés par chacune d'elles et n'avaient ainsi d'autres ressources, lorsqu'ils tombaient dans la pauvreté, que la mendicité ou les charités du prince. Le gouvernement de Berne prit des mesures pour faire cesser ce désordre, soit en éloignant du pays les catholiques romains, soit en obligeant ceux de ces étrangers qui ne pouvaient sans inconvénient être renvoyés à se faire naturaliser, et pour cet effet à acquérir des bourgeoisies, soit en défendant que les gens de conduite suspecte fussent désormais reçus dans le canton.

» Mais tous ces moyens étaient insuffisants : il restait toujours un grand nombre de familles, la plupart dans l'indigence, qu'on ne pouvait renvoyer, et qui n'avaient ni la volonté ni les moyens d'acquérir une bourgeoisie. Le gouvernement prit le parti de les réunir, à l'instar des réfugiés français, sous une direction commune, de doter cette association, et d'employer ses revenus à assister ses pauvres; la dotation fut augmentée soit par une modique mise en fonds payée au moment où

l'on entrait dans l'association, soit par une cotisation annuelle exigée de tous ceux qui étaient en état de l'acquitter. Ainsi fut formée la *nouvelle corporation de Berne*, qui devint, comme les bourses des réfugiés français, une espèce de bourgeoisie, dont les membres furent placés sous la surveillance immédiate des agents du gouvernement. Les *incorporés* n'étaient bourgeois nulle part; dans quelque commune qu'ils fixassent leur demeure, ils payaient la finance imposée aux non-bourgeois, et ils étaient exclus des avantages honorifiques et pécuniaires de la bourgeoisie; mais aussi longtemps qu'ils n'étaient pas à charge à cette commune, elle ne pouvait leur refuser l'habitation.

» L'ordonnance sur les incorporés du 28 février 1780 renferme entre autres dispositions celle-ci : « Le porteur d'un acte de corporation ne pourra dans aucune commune du canton être refusé comme habitant, à moins de circonstances particulières et suffisantes. — La corporation sera envisagée comme une commune, et partant, chargée comme toute autre d'assister ses pauvres, etc. »

(Clavel, *Essai sur les communes et sur le gouvernement municipal dans le canton de Vaud.*)

(NOTE D.)

A Zurich on trouve, à côté de la commune politique, des communes civiles et des paroisses (*Civilgemeinde*, *Kirchengemeinde*, *Schulgemeinde*). Constitution de Zurich, art. 80 et s. — Lois du 16 août 1832 sur les consistoires; du 6 juin 1831 sur l'administration des communes; du même jour sur les assemblées communales, et du 18 décembre 1833 sur les communes civiles.

Dans le canton de Glarus, les communes politiques ne sont que des subdivisions électorales. Le gouvernement municipal y est concentré dans les communes *administratives* (*Verwaltungs-Gemeinden*), aussi appelées *Tagwen*, et qui comprennent souvent plusieurs paroisses (*Kirchengemeinden*), communes scolaires (*Schulgemeinden*), et autres corporations auxquelles correspond toujours une administration particulière organisée à l'instar de celle du *Tagwen*. (Constitution de Glarus, art. 78 et s. — Loi du canton de Glarus sur les communes (1).)

(1) Cette loi est de l'année 1838, mais les exemplaires officiels ne portent ni le mois, ni le jour de la publication.

En Thurgovie, la commune s'appelle *Municipalgemeinde*, et comprend tous les citoyens domiciliés. La commune locale (*Ortsgemeinde*) composée des seuls bourgeois, administre par des autorités prises dans son sein les biens communaux. La commune municipale, qui comprend plusieurs communes locales, administre les intérêts locaux qui sont communs à tous les habitants de son territoire, en particulier la police locale. (Constitution de Thurgovie, art. 143 à 174.)

Dans l'Appenzell (Rhodes Extérieures), les paroisses (*Kirchbehoerden*) comprennent tous les bourgeois et les domiciliés (*Gemeindsgenossen und Beisassen*); mais l'assemblée de paroisse est tantôt générale, et tantôt restreinte aux seuls bourgeois, suivant les affaires qu'elle doit traiter. La majorité du conseil et l'un des chefs de la commune (*Hauptleute und Ræthe*) doivent toujours être pris parmi les bourgeois. (Constitution d'Appenzell (A. R.), art. 8 et 9.)

(NOTE E.)

A Zurich, l'Amman est nommé par le Conseil de district sur une indication en nombre double de l'assemblée communale. Il peut cumuler avec cette charge celle de président de la commune. (Constitution de Zurich, art. 83.)

A Berne, les autorités communales sont toutes élues par l'assemblée de la commune. (Constitution de Berne, art. 93.)

Dans le canton de Vaud, le syndic de la commune est nommé, dans les communes dont la population n'excède pas 600 âmes, par l'assemblée électorale de la commune, entre les citoyens vaudois membres de cette assemblée, âgés de vingt-cinq ans révolus; dans les communes d'une population plus considérable, par le conseil communal, entre les membres de ce conseil. Il peut cumuler cette fonction avec celle de président de la commune. (Constitution de Vaud, art. 89 et 90.)

A Glarus, il y a dans chaque commune un président (*Gemeindspräsident*), qui est exclusivement fonctionnaire de la commune, et un directeur de la police (*Polizeivorsteher*), qui est à la fois agent du gouvernement central pour la police administrative et pour la police judiciaire, et agent de la commune pour la police municipale. Le premier est nommé par l'assemblée communale, le dernier par le *conseil cantonal* sur la présentation des conseils communaux. (Loi déjà citée de 1838.)

A Saint-Gall, l'Ammann est nommé par l'assemblée communale. Il est à la fois président de la commune et du conseil communal, agent du gouvernement cantonal dans la commune, et fonctionnaire exécutif de la commune. (Loi du 27 juillet 1831, art. 35 et s.)

A Lucerne, le *Gemeindeamman* est nommé par la commune, et réunit, comme à Saint-Gall, les fonctions exécutives cantonales aux fonctions exécutives municipales. (Constitution de Lucerne, art. 82.)

Il en est précisément de même dans les cantons d'Argovie et de Thurgovie. (Constitution d'Argovie, art. 83 et 86. — Constitution de Thurgovie, art. 174.)

Dans tous ces cantons, les communes locales ont un président nommé par elles, distinct du chef de la commune politique. Cependant, à Zurich le président et le conseil de la commune politique sont aussi ceux de la commune civile, toutes les fois qu'elles forment une seule et même division territoriale. (Loi du 18 décembre 1833, art. 3.)

(NOTE F.)

L'indépendance proprement dite des communes, celle qui les soustrait en partie à l'action du gouvernement central et en fait de petites républiques à part, n'existe guère que dans le canton des Grisons, et jusqu'à un certain point aussi dans les cantons démocratiques où la Landsgemeinde et les autorités nommées par elle corrigent cette dispersion du pouvoir, et où, d'ailleurs, l'administration est trop simple et le gouvernement trop pauvre pour que le besoin de centralisation se fasse sentir. Partout ailleurs on a compris la nécessité de soumettre complètement les communes à l'action du gouvernement central. Seulement la plupart des cantons ont adopté à cet effet le système *répressif*, plutôt que le système *préventif*. Le premier est celui dans lequel on accorde aux communes de larges attributions en réglant par de nombreuses lois, et dans le plus grand détail, l'usage que les communes doivent faire de leurs moyens matériels et de leur pouvoir, le mode suivant lequel elles doivent agir, le genre et l'étendue du concours que l'État peut exiger de chacune d'elles. Le gouvernement central n'a plus qu'à inspecter, puis à réprimer quand il y a lieu, soit en annulant les actes illégaux, soit en dissolvant les autorités communales. Tel est le système municipal aux États-Unis et dans le plus grand nombre des démo-

craties représentatives de la Suisse. Il convient aux États dont le territoire est assez étendu, et chaque commune assez petite, pour qu'une lutte sérieuse de celles-ci avec le gouvernement de l'État soit impossible.

Dans le système préventif, on restreint les attributions des gouvernements locaux, et on en soumet l'exercice, dans certains cas, à un contrôle préalable du gouvernement central. On prévient ainsi la résistance, afin de n'avoir pas à la réprimer. Ce système est celui de la France, où les résultats en sont, comme chacun sait, déplorables; mais, en revanche, c'est le seul qui soit praticable dans de fort petits pays, notamment dans un État tel que Genève, où il n'y a que trente-huit communes et où l'une d'elles contient la moitié de la population de l'État.

(NOTE G.)

D'après le tableau de la population des vingt-deux cantons, publié en 1828, elle se trouvait répartie de la manière suivante :

	PROTESTANS.	CATHOLIQUES	JUIFS.
Zurich (1).....	223,240	910	50
Berne.....	309,740	47,920	
Lucerne (2).....	530	105,070	
Uri.....		13,930	
Schwitz.....		30,040	
Unterwald.....		23,150	
Glarus.....	25,090	3,870	
Zug.....		14,710	
Fribourg (3).....	5,220	72,440	
Soleure (4).....	4,340	50,040	
Bâle (5).....	40,590	5,760	
Schaffhouse (6).....	27,840	210	
Appenzell (R. E.).....	42,830		
Appenzell (R. I.).....		14,680	
Saint-Gall.....	58,400	99,300	
Grisons.....	60,620	37,170	
Argovie.....	19,800	74,400	1,700
Thurgovie.....	62,870	17,670	
Tessin.....		103,950	
Vaud (7).....	175,850	3,080	
Valais.....		77,570	
Neuchâtel.....	54,450	2,190	
Genève.....	37,700	15,800	80
TOTAUX.....	1,218,110	817,110	1,810

(1) Les catholiques ne se trouvent que dans les communes de Reinau et de Dietikon.

(2) Les réformés ne se trouvent que dans la ville de Lucerne, et sont privés de toute participation à l'exercice des droits politiques.

(3) Les réformés ne se trouvent que dans le district de Morat.

(4) Les réformés sont dans le district de Bucheggberg.

(5) Les catholiques sont tous dans le demi-canton de Bâle-Campagne.

(6) Les catholiques habitent la commune de Ramsen.

(7) Les catholiques habitent surtout le district d'Echallens.

Le recensement opéré par ordre de la diète, pendant les années 1836 à 1838, a donné une augmentation de 133,228 âmes sur le chiffre total; mais le tableau officiel ne présentant point la répartition suivant les confessions religieuses, j'ai dû m'en tenir aux données ci-dessus, extraites des documents officiels antérieurs, et d'après lesquelles le nombre des catholiques (817,110) était à celui des protestants (1,218,110) dans le rapport de 1 à 1,48; ou à peu près de 2 à 3 (moins 4 centièmes).

Il y a dix cantons et demi dont la population est exclusivement ou en grande majorité catholique, savoir : Lucerne, Uri, Schwitz, Unterwald, Zug, Fribourg, Soleure, Saint-Gall, Tessin, Valais, Appenzell (R. I.). Il n'y a d'exclusivement protestants que les deux demi-cantons de Bâle-Ville et d'Appenzell (R. E.).

Selon un auteur catholique (Francini, *Statistica della Svizzera*, 1837), on compterait dans la Suisse protestante un ecclésiastique sur 700 habitants, en tout 1,740, et dans la Suisse catholique, un ecclésiastique sur 150 habitants, ce qui donnerait 1 à 1,13 pour le rapport entre le nombre des ecclésiastiques protestants et celui des ecclésiastiques catholiques.

(NOTE H.)

La thèse, selon moi incontestable, que je soutiens ici a été pleinement établie par un théologien distingué dans une dissertation *Sur le sacerdoce dans l'Eglise chrétienne*, publiée à Genève, en 1839. Je m'étonne cependant que l'auteur, M. Naville, n'y ait fait aucune mention du texte si clair et si probant des ordonnances ecclésiastiques de Calvin.

Au reste l'opinion de Luther, dont il rapporte la substance, ne laisse plus de place à aucun doute sérieux. Voici les propres paroles de ce réformateur telles qu'on les trouve dans ses œuvres complètes. (Ed. de Walch, t. V, p. 1509.)

Ein jeglicher Christ hat und übet Priesterwerke. Aber über das ist nun das gemeine Amt, so die Lehre öffentlich führet und treibet, dazu gehören Pfarrherren und Prediger Denn in der Gemeinde können sie nicht Alle des Amts gewarten; so schicket sich's auch nicht in einem jeglichen Hause zu taufen und das Sacrament zu reichen. Darum muss man etliche dazu erwählen und ordnen, so zu predigen geschickt und dazu in der Schrift sich üben, die das Lehramt führen, und dieselbe vertheidigen können; item also die Sacramente von wegen der

Gemeinde handeln, damit man wisse, wer da getauft worden sey, und alles ordentlich zugehe. Sonst würde langsam eine Kirche werden, oder bestellt werden, wo ein jeglicher Nachbar dem Andern predigte, oder unter einander ohne Ordnung alles thaten, Solches ist aber nicht der Priesterstand an ihm selbst, sondern ein gemein öffentlich Amt für die, so da alle Priester, das ist Christen sind.

(Chaque chrétien possède et exerce le ministère de la prêtrise. Mais autre chose est la charge commune, d'enseigner et de pratiquer publiquement la doctrine ; c'est ce que font les pasteurs et les prédicateurs. Car, dans la communauté, tous ne peuvent pas se consacrer à de telles fonctions, et il ne conviendrait pas non plus de baptiser et de donner la sainte Cène dans chaque maison. C'est pourquoi il faut choisir et établir à cet effet quelques personnes qui soient capables de prêcher, qui s'y exercent dans l'Écriture, qui pratiquent le ministère, qui puissent défendre la religion, qui pratiquent aussi les sacrements au nom de la commune, afin que l'on sache qui a été baptisé, et que tout se passe régulièrement. Autrement il faudrait bien du temps pour qu'une Église se constituât, ou fût établie, quand chacun pourrait prêcher à son voisin, et quand tous pourraient tout faire indistinctement. Mais ce ministère n'est pas le sacerdoce proprement dit ; c'est seulement une charge publique établie pour l'usage de ceux qui sont tous prêtres, c'est-à-dire tous chrétiens.)

II. — LOI DU CANTON DE LUCERNE

CONTRE L'ABUS DE LA LIBRE MANIFESTATION DES OPINIONS.

§ 1.

La libre manifestation des opinions, soit en paroles, soit par écrit, est garantie dans les limites de la vérité, de la morale et de la religion. Mais le mensonge, l'injure, la calomnie, l'outrage à l'ordre légal, aux mœurs et à la religion, par paroles ou par écrit, sont défendus et punissables d'après les dispositions qui suivent.

§ 2.

Se rend coupable de mensonge celui qui, avec mauvaise intention, raconte ou répand des faits ou des actes dont il sait qu'ils n'ont jamais eu lieu, ou qu'ils n'ont pas eu lieu comme il les raconte ou les répand. Quiconque raconte ou répand de cette manière un mensonge, est obligé de le rétracter, et peut en outre être condamné à une amende de deux à seize francs.

§ 3.

Se rend coupable d'injure celui qui, sans commettre le délit de calomnie prévu par le § 4 ci-après, porte atteinte à la bonne réputation d'une autre personne, ou attaque chez autrui soit la dignité de l'homme, soit l'honneur du citoyen. Est considéré comme injure, le reproche fait à quelqu'un d'avoir commis un délit, s'il en a subi la peine, ou d'avoir commis un crime, s'il a obtenu ensuite sa réhabilitation. La peine de l'injure est une rétractation (*Abbitte*) en plein tribunal, plus une amende de quatre francs au moins et de quatre-vingts francs au plus, ou un emprisonnement de deux jours au moins et de quarante jours au plus. La rétractation doit être signée par le condamné, et peut être publiée par le plaignant dans un journal aux frais du condamné. En cas de refus, il est mis en prison jusqu'à ce qu'il ait signé la rétractation prescrite.

§ 4.

Se rend coupable de calomnie celui qui impute à autrui une intention ou une action déshonnête, contraire au devoir, irréligieuse, ou punissable d'après les lois, ou qui adresse à autrui une injure renfermant implicitement une telle imputation. La peine de la calomnie est une rétractation en plein tribunal, plus une amende de dix francs au moins et de deux cents francs au plus (1), ou un emprisonnement de cinq jours au moins et de cent jours au plus. La rétractation prescrite par le tribunal, et que le plaignant peut rendre publique par la voie d'un journal aux frais du condamné, doit être signée par celui-ci. En cas de refus de sa part, il est détenu en prison jusqu'à ce qu'il ait signé.

§ 5.

Se rendent coupables d'outrage à l'ordre légal ceux qui, par paroles ou par écrit, avec mauvaise intention, interprètent faussement ou cherchent à décrier la constitution, les lois ou les ordonnances du gouvernement, ceux qui cherchent à rendre les autorités méprisables ou leurs actes suspects, et ceux qui excitent ou exhortent à la désobéissance envers la constitution, les lois et ordonnances, ou les autorités. La peine de ce délit est un emprisonnement de huit jours au moins et de cent jours au plus; dans les cas graves, une réclusion de la même durée dans la maison de force (*Arbeitshausstrafe*).

§ 6.

Se rend coupable d'outrage à la morale quiconque, par paroles ou par écrit, attaque les bonnes mœurs, les principes de la morale catholique, en général l'ordre moral dans la famille et dans l'État, ou cherche à les détruire ou à les rendre méprisables. La peine de ce délit est une amende de dix francs au moins et de deux cents francs au plus, ou un emprisonnement de dix jours au moins et de cent jours au plus.

§ 7.

Se rend coupable d'outrage à la religion quiconque, par paroles ou

(1) Je rappelle une fois pour toutes qu'il s'agit de francs de Suisse, valant à peu près 1 fr. 50 cent. de France.

*image
not
available*

l'omnie, sont considérés comme motifs d'aggravation, outre la récidive, les suivants :

a. Si le mensonge, l'injure ou la calomnie émane d'un fonctionnaire ou d'un ecclésiastique, ou si le délit a été accompagné des circonstances prévues par l'article 17 ci-après.

b. Lorsque la calomnie est de telle nature que l'honneur, la considération ou la confiance publique dont le lésé a besoin pour sa carrière en ont été ruinés ou gravement compromis.

c. Lorsque le mensonge, l'injure ou la calomnie a eu lieu dans une auberge, dans une assemblée publique, ou d'une manière propre à frapper l'attention.

d. Lorsque la calomnie a été accompagnée de termes injurieux.

§ 11.

Relativement aux outrages à l'ordre public, à la morale ou à la religion, sont considérés comme motifs d'aggravation, outre la récidive, les suivants :

a. Si le délit émane d'un père de famille, d'un instituteur, d'un fonctionnaire ou d'un ecclésiastique.

b. S'il a lieu dans une auberge, dans une assemblée, pendant le service divin, d'une manière propre à frapper l'attention, avec bruit ou scandale public.

L'ecclésiastique coupable sera renvoyé à son évêque par l'intermédiaire du conseil d'éducation, l'instituteur, à ce conseil même, pour être ultérieurement procédé comme ces autorités le jugeront convenable. Les fonctionnaires seront, à la seconde récidive, destitués de leur emploi.

§ 12.

Lorsqu'il est douteux si le prévenu s'est rendu coupable d'injure, de calomnie ou d'outrage à l'ordre légal, et qu'il est en même temps soupçonné d'avoir eu l'intention d'injurier le plaignant, ou de le calomnier, ou d'outrager l'ordre légal, le tribunal lui impose une déclaration portant qu'il n'a pas eu l'intention d'injurier le plaignant, ni de le calomnier, ni d'outrager l'ordre légal dans l'État ou l'autorité en aucune façon. Le prévenu, en pareil cas, est en outre condamné à tous les dépens.

§ 13.

Les aubergistes chez lesquels on tété commis les délits de calomnie, d'outrage à l'ordre légal, à la morale ou à la religion, sans qu'ils intervinssent pour s'y opposer, sont punis de la même peine que les auteurs. A la seconde récidive, ils sont temporairement, à la troisième définitivement privés par le corps exécutif du droit de tenir auberge.

§ 14.

Celui qui s'est rendu coupable de mensonge doit être cité par la personne lésée devant le juge de paix du domicile du prévenu, ou devant celui du lieu où le délit a été commis. Si le prévenu rétracte son assertion, tout est fini par là, et le plaignant est autorisé à publier cette rétractation aux frais du prévenu. Si le prévenu ne rétracte pas, le plaignant peut le traduire devant le tribunal de police.

§ 15.

Celui qui s'est rendu coupable d'injure ou de calomnie doit être cité en conciliation devant le juge de paix de son domicile ou du lieu où le délit a été commis. Si les parties ne transigent pas, le lésé peut traduire l'auteur du délit devant le tribunal de district du domicile ou du lieu où le délit a été commis.

§ 16.

Lorsque le mensonge, l'injure, la calomnie ont été dirigés contre des gardes à leur poste, contre des fonctionnaires ou employés publics dans l'exercice de leurs fonctions, contre un instituteur, un ecclésiastique ou un fonctionnaire pendant l'exercice de leurs fonctions et à l'occasion de ces fonctions ou de leur exercice, contre des corps ecclésiastiques ou contre une corporation reconnue par l'Eglise politique, contre un corps constitué laïque, contre des militaires, contre une autorité laïque ou un représentant d'un autre canton ou de la confédération, ou d'un Etat allié de la Suisse et accordant la réciprocité sur ce point au canton de Lucerne, le préfet du lieu est tenu d'agir immédiatement d'office en suivant la marche prescrite par la loi pour l'introduction des affaires criminelles. Il en sera de même en cas d'outrages commis contre l'ordre public, la morale ou la religion.

§ 17.

Les délits commis par la voie de l'écriture, de la presse, de la gravure, etc., sont imputables au rédacteur, à moins que l'écrit, l'imprimé ou la gravure ne soient signés d'un auteur atteignable dans le canton, auquel cas ils ne sont imputables qu'à celui-ci. Lorsqu'il n'y a ni rédacteur ni auteur atteignables dans le canton, le délit est imputé à l'éditeur; si celui-ci n'est pas atteignable, à l'imprimeur; enfin si celui-ci ne l'est pas davantage, au vendeur ou distributeur (*Verbraiter*).

§ 18.

Tout écrit, imprimé, image, dessin, etc. qui paraît dans le canton, doit indiquer la raison de commerce ou les noms et prénoms de l'écrivain, de l'imprimeur ou du dessinateur, ainsi que la date. A défaut de cette indication, ou en cas d'indication frauduleuse, l'écrivain, l'imprimeur et le distributeur sont tous cumulativement condamnés à une amende de quatre francs au moins et de cinquante francs au plus, sans préjudice des autres peines que peut entraîner la responsabilité du contenu. En outre, l'écrit, imprimé, dessin, etc. non régulièrement signé est saisi et détruit par la police.

§ 19.

Tout rédacteur d'une publication périodique doit la signer de ses noms et prénoms. Ne peut être admise comme rédacteur qu'une personne jouissant des droits civils (*chrenhaft*). L'absence de signature ou la fraude commise à cet égard entraîne la suppression ou la prohibition de l'imprimé périodique, prononcé par sentence judiciaire sur la plainte du préfet compétent. La prohibition empêche l'apparition ultérieure de l'écrit jusqu'à ce qu'elle ait été levée par le conseil exécutif.

§ 20.

Celui qui se croit lésé par un article de gazette a le droit d'adresser à la rédaction une rectification, que le rédacteur est obligé d'insérer gratuitement; faute de quoi celui-ci doit être, sur la plainte du lésé, condamné par le tribunal à une amende de quatre francs au moins et de cent francs au plus, ou à un emprisonnement d'un jour au moins et d'un mois au plus.

§ 21.

Lorsqu'un rédacteur d'une même gazette se trouve pour la troisième fois en état de récidive de l'un des délits prévus par l'article 16, la peine qui lui est infligée à raison du délit doit être accompagnée de la prohibition de publier cette gazette, prononcée par le conseil exécutif. L'effet de cette prohibition s'étend à toute publication de gazette, même sous un titre ou sous un format différent, dans la même imprimerie ou par le même rédacteur, jusqu'à ce que la prohibition ait été levée. Si l'imprimeur ou le rédacteur enfreint la prohibition, ils sont condamnés chacun à une amende de deux cents francs au moins et de mille francs au plus, ou à un emprisonnement de cent jours au moins et de cinq cents jours au plus.

§ 22.

Tout écrit, imprimé, ou image contenant une injure ou une calomnie contre les corps, fonctionnaires, ecclésiastiques ou instituteurs mentionnés dans l'article 16, ou un outrage à l'ordre légal, à la morale ou à la religion, doit être, par le directeur de la police ou par le préfet compétent, saisi, c'est-à-dire déposé sous scellé officiel, et avis doit en être immédiatement donné au conseil exécutif. Le préfet peut charger les agents inférieurs de police de l'exécution de cette saisie dans les communes. La saisie, ayant été dûment portée à la connaissance du public, dure jusqu'à ce que le tribunal de police du chef-lieu du district ait prononcé sur la plainte que le préfet doit immédiatement faire. Si la saisie a eu lieu dans plusieurs districts, le tribunal suprême désigne un des tribunaux de police de chef-lieu devant lequel la poursuite devra avoir lieu. Les parties intéressées ont aussi le droit de poursuivre devant le même tribunal la levée de la saisie et les dommages-intérêts.

Si le tribunal trouve dans l'écrit, l'imprimé ou l'image une injure, une calomnie, un outrage à l'ordre légal, à la morale ou à la religion, il ordonne la destruction desdits écrits, et ce jugement est rendu public par la feuille cantonale. Si le tribunal ne trouve rien de punissable dans la pièce incriminée, la saisie doit être levée par le directeur de la police ou le préfet compétent; le tribunal peut en outre accorder un dédommagement. Si la saisie est maintenue, le tribunal, après avoir ordonné la destruction des pièces saisies, appliquera aux auteurs du délit les peines de la présente loi.

§ 23.

Celui qui afficherait, montrerait, offrirait en lecture, ou répandrait d'une manière quelconque un écrit, imprimé, image, etc., non régulièrement signé d'après les règles tracées dans les §§ 18 et 19 ci-dessus, ou saisi d'après l'article 22, ou déclaré punissable ou prohibé, doit être condamné à une amende de dix francs au moins et de deux cents francs au plus, ou à un emprisonnement de cinq jours au moins et de cent jours au plus. Les cabaretiers, libraires, possesseurs de cercles littéraires, de bibliothèques, d'imprimeries, et qui tiendraient chez eux des écrits, etc., saisis, déclarés punissables, prohibés ou non signés, seront punis de la même peine.

§ 24.

Les imprimeries, librairies, lithographies, magasins d'images, bibliothèques, cabinets de lecture, etc., déjà convaincus par sentence judiciaire d'avoir fabriqué ou répandu des écrits, imprimés, images, etc., contenant des calomnies ou des outrages à l'ordre légal, à la morale ou à la religion, peuvent être mis sous la surveillance spéciale de la police.

§ 25.

Si un écrit, imprimé, image, etc., qui a paru, non dans le canton de Lucerne, mais dans un autre canton ou État, et qui contient des mensonges, ou des injures, ou des calomnies, ou des outrages à l'ordre légal, ou à la morale, ou à la religion, est répandu dans le canton, il doit être saisi par les autorités de police, transmis au tribunal de chef-lieu du district dans lequel la saisie a eu lieu, et si ce tribunal et le tribunal suprême jugent la pièce saisie punissable, elle doit être détruite et prohibée par le conseil exécutif, ce qui doit aussitôt être porté à la connaissance du public. Quiconque après la publication de cette défense afficherait ou répandrait d'une manière quelconque une pièce de la nature ci-dessus indiquée, doit être puni d'un emprisonnement de vingt jours au moins et de cent jours au plus. Les cabaretiers, libraires, possesseurs de cercles littéraires ou de cabinets de lecture et de bibliothèques, qui toléreraient de pareils écrits, imprimés ou gravures prohibés, dans leurs maisons, magasins, cercles ou bibliothèques, seront punis de la même peine.

§ 26.

Les gazettes et journaux de toute nature ne peuvent être demandés

qu'aux bureaux de poste ni envoyés que par la poste. Les exemplaires doivent être remis à la poste tout ouverts ou sous une simple bande. Toute contravention à ces règles est considérée comme une fraude au préjudice de la poste, quel que soit le contenu desdites gazettes ou journaux, lequel demeure soumis, en outre, aux dispositions de la présente loi. Le principe de la réciprocité sera appliqué à l'égard des cantons qui prélèvent un droit de timbre sur les journaux du canton de Lucerne.

§ 27.

L'action, à raison de tous les délits prévus par la présente loi, s'éteint au bout de six mois, à dater du jour où le délit a été commis, si dans ce délai il n'y a pas eu citation devant le juge de paix, ou plainte portée au tribunal de police.

DISPOSITIONS ADDITIONNELLES SUR LA RÉCIDIVE.

1. En cas de récidive de l'un des délits prévus par l'article 8 de la présente loi et commis par paroles ou par écrit, la peine fixée par la loi sera doublée à la première récidive, triplée à la seconde, et ainsi de suite.

2. Pour le délit d'outrage à l'ordre légal, ou à la morale, ou à la religion, la peine de la seconde récidive sera une réclusion (*arbeitshausstrafe*) de trente jours au moins et de trois cents jours au plus. Pour la troisième récidive cette peine sera doublée et accompagnée de la suspension pendant deux ans au moins et quatre ans au plus de l'exercice des droits de citoyen actif. Pour la quatrième récidive la peine de la réclusion sera triplée, et la suspension des droits de citoyen pourra s'étendre jusqu'à six ans.

3. Si l'un des délits prévus par l'article 8 a été commis par la voie de la presse, par des images ou par des actes, la peine sera doublée à la première récidive, triplée à la seconde, et ainsi de suite. Mais s'il s'agit d'outrages à l'ordre légal, ou à la morale, ou à la religion, la seconde récidive sera punie d'une réclusion de quarante jours au moins et de cent jours au plus, accompagnée de la suspension dans l'exercice des droits de citoyen actif pendant deux ans au moins, six ans au plus. A la troisième récidive la peine de la réclusion sera doublée et accompagnée de la même interdiction légale. A la quatrième récidive la peine de la réclusion sera triplée, et ainsi de suite, et toujours accompagnée de la même interdiction légale.

III. — ARTICLES DE LA CONFÉRENCE DE BADEN.

A. — ÉRECTION D'UN SIÈGE MÉTROPOLITAIN.

Les cantons contractants, voulant exercer leurs droits de souveraineté par la fondation d'institutions religieuses qui répondent aux besoins spirituels de leurs membres, tels qu'ils sont reconnus par l'État, s'obligent mutuellement à soumettre à un siège métropolitain les évêchés auxquels ils appartiennent et qui ne relevaient jusqu'à présent que du saint-siège. Pour cet effet, ils prieront sa Sainteté le pape de bien vouloir élever l'évêché de Bâle, comme un des plus anciens, des plus richement dotés, et le plus considérable de la Suisse, au rang d'archevêché suisse, et d'y incorporer les autres évêchés dont il a été fait mention.

Si ce mode, entièrement canonique, de régler les rapports diocésains ne devait pas être admis, les cantons contractants se réservent de désigner l'archevêché étranger auquel ils voudraient être attachés, et d'entamer des négociations propres à atteindre ce but.

B. — DROITS DE L'ÉTAT EN MATIÈRE ECCLÉSIASTIQUE.

ARTICLE PREMIER.

Les cantons contractants s'obligent à assurer l'exécution des lois canoniques qui prescrivent la réunion du clergé en synode. Ces assemblées ne pourront toutefois avoir lieu que sous la surveillance des autorités de l'État.

ART. 2.

Les cantons se feront un devoir de maintenir et de protéger les droits que confère à l'autorité épiscopale le droit canonique tel qu'il est reconnu en Suisse. Ces droits devront être exercés par les évêques dans toute leur étendue.

ART. 3.

Ils s'obligent à maintenir le droit de souveraineté en vertu duquel les publications et dispositions ecclésiastiques doivent être soumises au *placet* de l'autorité civile, telles que 1° les bulles, brefs et autres mandements du saint-siège; 2° les ordonnances générales, circulaires, publications émanant de l'archevêque, de l'évêque et des autres autorités supérieures ecclésiastiques, et qui sont adressées au clergé et aux fidèles du diocèse, ainsi que les décisions synodales, et toutes dispositions emportant une charge onéreuse à des individus ou à des corporations; 3° les sentences rendues par des supérieurs ecclésiastiques, autant que leur exécution est compatible avec les lois du pays.

Aucun de ces mandements et ordonnances ne peut être publié ou mis à exécution, en quelque manière que ce soit, s'il n'est revêtu de l'attache (*placet*) de l'autorité civile compétente. Il ne devient exécutoire que lorsque cette formalité a été remplie.

Les ecclésiastiques subalternes, à la connaissance desquels il parvient quelque chose de contraire à ces dispositions, sont tenus d'en informer le gouvernement par l'organe de l'autorité du lieu.

Les cantons s'engagent à faire décréter des lois pénales contre toute contravention aux règles qui viennent d'être posées.

Les mandements d'une nature purement dogmatique seront également communiqués à l'autorité civile, qui peut en autoriser la publication sans la forme d'un visa.

ART. 4.

Dans les cantons où le juge civil n'est pas appelé à prononcer sur toutes les contestations en matière de mariage, on adoptera pour principe de restreindre la juridiction ecclésiastique à la question du sacrement. Les autres questions seront toutes du ressort du juge civil.

ART. 5.

La liberté de contracter des mariages mixtes est garantie par les cantons contractants. Tous les ministres du culte, sans exception, sont tenus de les annoncer et de les bénir d'après les formes prescrites pour les autres mariages. Chaque canton déterminera les mesures coercitives qu'il jugera convenable d'appliquer aux pasteurs récalcitrants.

ART. 6.

Les cantons contractants chercheront à fixer sur des bases plus équitables la taxe des dispenses de mariage, soit en s'entendant avec l'évêque, soit en négociant avec le saint-siège. Si cette voie ne conduit pas au résultat qu'ils se proposent, les cantons se réservent de prendre d'autres mesures.

ART. 7.

Ils s'engagent à obtenir une réduction considérable dans le nombre des fêtes, ou bien leur translation au jour de dimanche, sur un pied uniforme, en s'entendant pour cela avec l'évêque. Ils s'emploieront aussi en commun à faire diminuer le nombre des jours de jeûne, en ayant particulièrement égard à l'abstinence du samedi, et en réservant leurs droits de suprématie dans toutes ces affaires de discipline.

ART. 8.

Les cantons contractants s'obligent à exercer leurs droits souverains de haute surveillance sur les séminaires. En conséquence, ils veilleront à ce que les réglemens sur l'organisation intérieure, qui émanent de l'autorité ecclésiastique soient soumis à l'examen et à l'approbation du pouvoir civil, et ils veilleront pareillement à ce que nul ne soit admis au séminaire, s'il n'a subi avec succès, devant une commission nommée par l'autorité civile, un examen sur la philosophie et la théologie.

Ils s'assureront également, par la voie d'un examen, de la capacité des ecclésiastiques qui se présenteront pour remplir des fonctions pastorales. Il sera pris des mesures pour perfectionner leur instruction. Le clergé régulier sera soumis aux mêmes dispositions que le clergé séculier, pour tout ce qui concerne son admission à la possession d'un bénéfice et sa coopération à la cure d'âmes.

ART. 9.

Les cantons contractants se garantissent le droit de faire contribuer les couvents aux dépenses pour les écoles et autres institutions religieuses et de charité.

ART. 10.

Ils prendront en commun des mesures pour que les couvents, en cessant de relever immédiatement du saint-siège, soient soumis à la juridiction des évêques.

ART. 11.

Les cantons ne consentiront pas à ce que le droit de collation puisse jamais être cédé à des autorités ecclésiastiques, ni à des corporations religieuses.

ART. 12.

Si l'autorité supérieure ecclésiastique s'oppose à une nomination de professeur faite par l'autorité civile, en vertu du droit d'élection qui lui appartient, cette opposition doit être repoussée, comme inadmissible, par le canton que cela concerne.

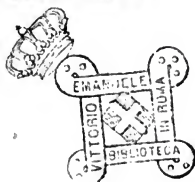
ART. 13.

Les cantons contractants se garantissent mutuellement le droit d'exiger, lorsqu'ils le jugeront convenable, le serment de fidélité de tous les membres de leur clergé. Un ecclésiastique qui aura refusé le serment dans un canton ne pourra obtenir d'emploi dans un autre.

ART. 14.

Enfin, les cantons s'obligent à s'aider mutuellement et à unir leurs efforts pour défendre les droits de l'État réservés dans les articles ci-dessus, et tous autres en matière religieuse, dans le cas où ils seraient attaqués ou non reconnus, et où, pour les protéger, il faudrait recourir à des mesures communes.

FIN DU PREMIER VOLUME.





HAG 2016489

TABLE

DU TOME PREMIER.

	Page.
PRÉFACE.....	1
INTRODUCTION HISTORIQUE.....	7
I. — Avant 1798.....	<i>ibid.</i>
II. — Depuis 1798.....	43
LIVRE PREMIER. — <i>Principes dirigeants</i>	73
CHAPITRE I ^{er} . Vue générale du sujet.....	<i>ibid.</i>
II. De la souveraineté du peuple.....	75
III. Du veto constitutionnel.....	78
IV. De la révision périodique.....	82
V. Du veto législatif.....	92
VI. Du droit d'insurrection.....	96
VII. De la séparation des minorités constitutionnelles...	102
VIII. Influence générale du principe de la souveraineté du peuple.....	106
IX. Du principe de l'égalité.....	118
X. De la représentation proportionnelle.....	124
XI. De l'égalité appliquée aux charges.....	133
XII. Influence générale des principes de l'égalité..	136
XIII. Principe du libre développement des facultés indi- viduelles.....	143
XIV. Liberté des cultes.....	147
XV. De la liberté d'établissement et d'industrie, et du libre usage de la propriété.....	154
XVI. De la liberté de la presse.....	158
XVII. Des assemblées populaires.....	176
LIVRE SECOND. — <i>Éléments de l'État</i>	183
SECTION PREMIÈRE. — <i>Des citoyens</i>	184

	Pages.
CHAPITRE 1 ^{er} . Coup d'œil rétrospectif.....	184
II. Acquisition du droit de cité.....	187
III. Droits attachés à la citoyenneté.....	191
SECTION SECONDE. — <i>Des communes</i>	193
CHAPITRE 1 ^{er} . Origine et développements du régime communal en Suisse.....	<i>ibid.</i>
II. Communes et bourgeoisies.....	206
III. Organisation communale.....	215
SECTION TROISIÈME. — <i>Des églises constituées</i>	223
CHAPITRE 1 ^{er} . Organisation de l'église romaine.....	225
II. Des évêchés de la Suisse.....	234
III. De la nonciature en Suisse.....	243
IV. Couvents. Synodes. Jésuites.....	248
V. Caractère de la suprématie de Rome.....	251
VI. Rapports de l'Eglise avec l'État. Vue générale du sujet.....	256
VII. Articles de Baden et de Lucerne.....	266
VIII. Résistance de l'église aux articles de Baden.....	270
IX. De l'église romaine dans les cantons mixtes.....	284
X. Des églises réformées. Vue générale du sujet.....	296
XI. Organisation des églises réformées.....	303
XII. Rapports de l'église réformée avec l'État.....	311
XIII. Action de la démocratie sur les églises réformées..	317
APPENDICE.....	325
I. — Notes.....	<i>ibid.</i>
II. — Loi du canton de Lucerne sur la libre manifestation des opinions.....	337
III. — Articles de Baden.....	346

Librairie Ab. Cherbuliez et C^{ie}.

HISTOIRE DES SUISSES, par P. H. Mallet. *Genève*, 1803.
4 vol. in-8°. 10 fr.

HISTOIRE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE, par J. de Muller,
traduite et continuée par Vuillemin et Monnard. *Paris*,
1836-1843. 13 vol. in-8°. 91 fr.

HISTOIRE DE LA NATION SUISSE, par H. Zschokke, traduite
de l'allemand par Monnard. 1 vol. in-12. 4 fr. 50 c.

HISTOIRE DE LA RÉVOLUTION SUISSE et de la destruction des
petits Cantons, par H. Zschokke, traduite par A. Pic-
tet. 1 vol. in-8°. 2 fr. 50 c.

HISTOIRE DU BLOCUS HERMÉTIQUE DE LA SUISSE, en 1836,
par Sir Fr. d'Ivernois. In-8°. 2 fr. 50 c.

HISTOIRE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE, à l'usage de la jeu-
nesse. 1 vol. in-12.

STATISTIQUE DE LA SUISSE, par Picot. 1 vol. in-12. 7 fr.

DESCRIPTION DES 22 CANTONS, par Sommerlatt, traduite par
Hebler. 1 vol. in-8° et atlas in-folio. 17 fr.

ABRÉGÉ ÉLÉMENTAIRE DE LA GÉOGRAPHIE STATISTIQUE DE
LA SUISSE, par Marc Lutz, traduit de l'allemand par
G. de Vaudoncourt. 1 vol. in-12. 2 fr. 25 c.

DICTIONNAIRE GÉOGRAPHIQUE DE LA SUISSE, par Marc Lutz,
traduit par Leresche. 2 gros vol. in-8°. 15 fr.

DROIT PUBLIC DE LA SUISSE, par Henke. 1 vol. in-8°. 2 fr. 50 c.

**Legatoria
Cover
Roma**

